

[Titolo]

**Combattere la povertà
L'Italia dalla Social card al
Covid-19-Editori Laterza
(2020)**

VISIT...

LANZAROTE
Caliente.COM

CRISTIANO GORI

Il connubio tra lo sfondamento dei confini tradizionali della povertà e il peggioramento della situazione di chi ne sta al di sopra ha prodotto la diffusa percezione che vaste aree della società, prima considerate al sicuro, non lo siano più.

Combattere la povertà

L'ITALIA DALLA SOCIAL CARD AL COVID-19

CRISTIANO GORI

Il connubio tra lo sfondamento dei confini tradizionali della povertà e il peggioramento della situazione di chi ne sta al di sopra ha prodotto la diffusa percezione che vaste aree della società, prima considerate al sicuro, non lo siano più.

Combattere la povertà

L'ITALIA DALLA SOCIAL CARD AL COVID-19

Introduzione

Tempo fa, mentre raccontavo a un gruppo di studenti le vivaci vicende legate alla nascita delle politiche contro la povertà in Italia e la mia partecipazione a quei fatti, uno di loro mi ha detto: «Prof., così avrò qualcosa da raccontare al suo vicino in casa di riposo». Nonostante il tono scherzoso, questa affermazione mi ha colpito. Ci ho pensato e sono giunto alla conclusione che, forse, alcune pagine su tali avvenimenti potrebbero interessare un pubblico più ampio dei miei attuali studenti e dei miei futuri compagni di ricovero, e che potrebbe valere la pena scriverle già oggi. Ho cominciato così a lavorare al testo che qui si apre.

1. La comparsa di un nuovo settore del welfare italiano

Sino al recente passato, nel nostro Paese non esistevano specifiche politiche pubbliche contro la povertà. Mancava, infatti, lo strumento fondamentale, una misura nazionale di reddito minimo – destinata a chi è privo delle risorse economiche necessarie per uno standard di vita minimamente accettabile – basata su due elementi: un trasferimento monetario e percorsi d'inclusione sociale o lavorativa.

La richiesta d'introdurre il reddito minimo era stata avanzata a cominciare dagli anni '80 da una molteplicità di soggetti – esperti, operatori, associazioni ed esponenti politici – senza mai essere accolta dai decisori. Con il passare degli anni, e dei decenni, gli studi sulla povertà in Italia, sugli interventi di cui gli altri Paesi già disponevano (o di cui si stavano dotando) e sulle conseguenze negative delle nostre carenze erano giunti a riempire intere biblioteche. Ormai quasi nessuno tra gli addetti ai lavori riteneva più che l'introduzione delle necessarie riforme fosse un'opzione realistica. Tra loro, vi era chi reputava imm modificabile il disinteresse della politica verso i più deboli (io ero tra questi), chi pensava che i vincoli alla spesa pubblica non

avrebbero mai reso possibile il necessario investimento, chi lo credeva per motivi ancora diversi: in ogni caso, quello di non aspettarsi nulla era uno stato d'animo ampiamente condiviso.

Il decennio cominciato nel 2010 ha visto lo scenario mutare radicalmente. La povertà ha conosciuto una grande diffusione, l'interesse della politica è gradualmente aumentato, il bilancio dello Stato ha smesso di essere ritenuto un ostacolo insuperabile e il consenso sulla necessità di una misura nazionale si è via via ampliato. Sono stati anni sempre più vivaci, tra dati che segnalavano la costante crescita del fenomeno, il susseguirsi di gruppi di studio e di commissioni governative, l'attivazione di sperimentazioni, la predisposizione di proposte da parte di diverse forze politiche e l'organizzarsi della società civile. Ciò che per lungo tempo era mancato alla lotta alla povertà – attenzione, fondi e rilievo politico, ma anche le tensioni inevitabilmente conseguenti – è arrivato tutto insieme e in un arco di tempo piuttosto breve.

I risultati sono stati all'altezza di questo tumultuoso percorso. In Italia si sono susseguite due misure di reddito minimo in soli 15 mesi. Nel 2017, il Governo di centro-sinistra ha varato il Reddito d'inclusione (Rei) – il primo intervento nazionale – e nel 2019 il successivo Governo Conte lo ha sostituito con il Reddito di cittadinanza (Rdc) targato Movimento cinque stelle, che ne ha modificato alcuni aspetti e ha incrementato notevolmente il finanziamento. Il ciclo politico che ha visto nascere un nuovo settore del welfare italiano si è così concluso. È terminata, dunque, la fase costitutiva delle politiche contro la povertà, assimilabile – ad esempio – a quella che per la sanità portò all'introduzione del Servizio sanitario nazionale nel 1978.

È stato un periodo inedito e cruciale nella storia del nostro sistema di protezione sociale, segnato dalla modifica di tratti strutturali che parevano immutabili. Questo libro ne racconta e discute gli avvenimenti.

2. Come la politica, alla fine, si è accorta dei poveri

Il volume ricostruisce ed esamina le vicende politiche che hanno condotto all'adozione di misure di reddito minimo – il Rei prima e il Rdc dopo – in Italia e ne hanno determinato le caratteristiche. Affronta, dunque, i passaggi che hanno portato alle decisioni riguardanti il loro avvio, la loro progettazione e la definizione degli stanziamenti dedicati. Il libro, in altre parole, intende indagare in che modo, con decenni di ritardo, la politica italiana si è accorta dei poveri. A questo scopo si analizzano l'azione dei soggetti politici,

istituzionali e sociali coinvolti, le loro interazioni, l'influenza dei mutamenti sociali, il ruolo delle proposte e delle idee elaborate, così come ulteriori elementi di rilievo.

La prospettiva impiegata è quella del mio coinvolgimento diretto nei fatti illustrati, in qualità di ideatore e coordinatore scientifico dell'Alleanza contro la povertà in Italia. Più in generale, ne sono stato l'animatore o – come direbbero i politologi – l'imprenditore di *policy*. L'Alleanza, un'aggregazione arrivata a comprendere 39 realtà (associazioni, attori del terzo settore, sindacati, rappresentanze di Comuni e Regioni), in questi anni è stata la *poverty lobby* italiana, cioè la coalizione sociale che ha rappresentato le istanze dei poveri presso la politica. Tale soggetto è stato costituito nel 2013 e io ne sono stato il coordinatore scientifico dalla nascita sino alla fine del 2019, quando ho deciso di concludere la mia esperienza al suo interno.

Questo volume si colloca in una terra di mezzo tra il saggio e il diario, ed è stato scritto coniugando l'esperienza vissuta in prima persona con le mie competenze di studioso. Descrizioni di singoli episodi, annotazioni personali e riflessioni di natura più ampia si alternano all'interno di un quadro che ho cercato di rendere il più possibile unitario. Mi sono parimenti sforzato di scrivere il libro in modo chiaro e accessibile, così da rivolgermi tanto a chi è già addentro al tema del contrasto della povertà in Italia quanto a un pubblico più esteso.

3. *La triplice natura del libro*

Il testo è stato concepito come un'esplorazione, una testimonianza e una fonte.

Vi si ritrova, innanzitutto, un'esplorazione del rapporto tra povertà e politica in una fase cruciale della storia del welfare italiano. Gli occhi sono puntati sull'effettivo dipanarsi di questa controversa relazione e non sulla sua discussione teorica. Si rivolge a chi è interessato alla lotta alla povertà, ma anche allo stato sociale nel suo insieme e alle politiche pubbliche in generale, attraverso una prospettiva, quella di un osservatore partecipante, inedita poiché – a mia conoscenza – non esistono lavori simili sulle vicende qui esposte.

Il libro, inoltre, presenta la testimonianza di un'esperienza di *advocacy*, quella dell'Alleanza contro la povertà. È destinato, dunque, anche a coloro i quali sono interessati al tema delle azioni di pressione sociale sulla politica nel nostro Paese. Allo stesso modo, è indirizzato a chi svolge, o intende svolgere, attività simili – di cui certo non mancherà la necessità in Italia nei prossimi anni – proponendo il bagaglio di strade da seguire così come di errori da non ripetere che il

caso dell'Alleanza porta con sé.

Le prossime pagine, infine, possono costituire una fonte per chi voglia studiare più a fondo quanto avvenuto durante gli anni esaminati. Le ho scritte cercando di perdere il meno possibile della marea di spunti, osservazioni e idee che mi sono state suggerite dalla mia partecipazione a quest'esperienza, ritenendo che possano fornire materiale utile a chi intenda dedicarsi a ulteriori approfondimenti in merito.

4. I soggetti e le decisioni

Venendo ai contenuti, il volume si compone di due parti principali: una riguarda i soggetti – sociali, politici, istituzionali – che hanno avuto un ruolo nelle vicende in esame e le loro relazioni; l'altra i percorsi che hanno portato all'assunzione di specifiche decisioni. Attori e scelte costituiscono le due lenti, tra loro complementari, attraverso le quali vengono letti gli eventi. Preliminarmente, però, occorre delineare lo scenario nel quale collocarli: è il compito del primo capitolo, che tratteggia l'evoluzione della povertà e del welfare in Italia dal dopoguerra ai giorni nostri.

La parte successiva del testo va dal secondo al quinto capitolo e affronta le vicende di questi anni dal punto di vista dei diversi soggetti implicati nei processi decisionali e delle loro interazioni. Si comincia dall'Alleanza contro la povertà in Italia, esaminando i motivi che ne hanno reso possibile la nascita e le modalità con le quali ha operato. Si allarga poi lo sguardo all'insieme degli attori coinvolti, analizzando in che modo si sono tra loro rapportati. L'attenzione viene puntata sui modelli, radicalmente differenti, di elaborazione di una riforma visti all'opera: quello condiviso impiegato per il Rei e quello accentrato utilizzato per il Rdc.

L'altra parte principale occupa i capitoli dal sesto al nono e ripercorre gli eventi in esame, concentrandosi su come si è arrivati ad assumere le scelte più significative. La decisione da prendere in via preliminare è, innanzitutto, se avviare o meno una misura di reddito minimo: dunque si comincia discutendo la lunga ostinazione a non farlo, le cause dell'introduzione del Rei e perché è stato sostituito con il Rdc. Successivamente si passa alle scelte che hanno rappresentato gli snodi fondamentali nella progettazione delle misure: la definizione della platea di beneficiari e il ruolo da attribuire ai servizi alla persona. Uno specifico approfondimento viene poi dedicato a quegli aspetti delle politiche contro la povertà rivelatisi particolarmente ostici da trattare. Infine, si propone un *excursus* sulle retoriche utilizzate per promuovere le misure presso l'opinione pubblica.

Nei primi mesi del 2020, quando il libro era ormai terminato, l'Italia è stata sconvolta dall'irrompere del Covid-19. Forum Disuguaglianze Diversità e ASviS (Alleanza italiana per lo sviluppo sostenibile) mi hanno coinvolto – non ero più nell'Alleanza contro la povertà – in una nuova attività di *advocacy* riguardante la tutela del reddito nel mutato scenario. Ho, pertanto, aggiunto un epilogo dedicato a questa vicenda.

Il volume è stato consegnato per offrire al lettore più opzioni su come accostarsi ai contenuti sintetizzati. Può essere letto in modo unitario e progressivo, in quanto i vari capitoli sono complementari e danno gradualmente vita al quadro d'insieme. Nondimeno, si possono affrontare i diversi capitoli singolarmente, dato che ognuno sviluppa compiutamente una specifica questione ed è stato scritto in modo da poter essere letto anche indipendentemente dagli altri.

5. Avvertenze per l'uso

Per decidere se dedicarmi al presente scritto ho soppesato diversi argomenti di segno opposto, dei quali voglio dare brevemente conto al lettore. Comincio da quelli contrari. Primo, la mia immersione nei fatti discussi potrebbe privarmi della distanza necessaria a giudicarli lucidamente; ciò è vero in assoluto e ancor di più con riferimento al ruolo dell'Alleanza. Secondo, i temi trattati nel testo riguardano perlopiù i processi decisionali (le dinamiche della politica, in inglese *politics*) in cui mi sono trovato implicato ma dei quali non mi occupo professionalmente (essendo uno studioso di politiche, *policies*, cioè gli interventi realizzati per rispondere a problemi collettivi).

Vengo ora agli argomenti favorevoli. Primo, penso che gli avvenimenti esaminati rimarranno d'interesse nel tempo, alla luce del loro rilievo nella storia del welfare italiano. Secondo, la mia partecipazione diretta fornisce un punto di vista particolare su questa fase, che credo valga la pena valorizzare. Terzo, esiste poca letteratura prodotta da chi – a vario titolo – è impegnato in prima persona nei processi decisionali delle politiche pubbliche, non solo quelle di welfare: si perde così una prospettiva cruciale. Il testo può contribuire a colmare tale lacuna. Tutto ciò considerato, ho deciso di scrivere il libro: il lettore giudicherà se sia stata la scelta giusta.

Inoltre, voglio precisare la natura del mio coinvolgimento nei fatti discussi. L'esperienza vissuta, le proposte e le idee elaborate nel periodo considerato sono mie così come dell'Alleanza contro la povertà, una realtà caratterizzata da modalità di lavoro fortemente condivise e dal costante confronto tra una varietà di persone, elencate

nei ringraziamenti. Al contrario, le ricostruzioni e le analisi che occupano le prossime pagine sono attribuibili esclusivamente a me. Infine, nel riportare gli episodi dei quali sono stato parte ho ritenuto opportuno non indicare i nomi delle persone coinvolte, tranne quando si tratta di momenti pubblici².

1 È un «imprenditore di *policy*» chi mira a realizzare un cambiamento delle politiche pubbliche combinando in maniera originale problemi, soluzioni e opportunità politiche. Lo contraddistingue uno sforzo energico nell'elaborare proposte in tal senso e nel promuoverne il recepimento da parte di chi decide. Per farlo, collabora con altri nelle sedi in cui si compiono le scelte riguardanti le politiche pubbliche e nei contesti esterni che, in vari modi, le possono influenzare. La sua attività si fonda dunque sull'impiego di varie risorse per promuovere l'innovazione, sull'elaborazione di soluzioni ritenute adatte ai diversi problemi, sulla costruzione e sull'animazione di reti tra i soggetti a vario titolo coinvolti nell'auspicata realizzazione di queste idee. Esiste ormai un'ampia letteratura su questa figura; cfr., ad esempio, Mintrom, M., Vergari, S. (1996), *Advocacy coalitions, policy entrepreneurs and policy change*, in «Policy Studies Journal», 24, 3, pp. 420-434. Nel settembre 2016 – ad un convegno presso Inapp (Istituto nazionale per l'analisi delle politiche pubbliche) – l'allora presidente Stefano Sacchi mi ha presentato come «l'imprenditore di *policy* dell'Alleanza contro la povertà»: ho cominciato così a definire in tal modo il mio impegno con questa coalizione sociale.

2 Nei casi in cui, nonostante le accortezze utilizzate per evitarlo, mi è rimasto il dubbio che i diretti interessati siano identificabili, ho chiesto loro l'autorizzazione a menzionare le circostanze raccontate.

2.

Un'inedita alleanza di soggetti sociali

1. Domande in cerca di risposte

«Perché se tutti gli esperti sanno quali interventi contro la povertà bisognerebbe realizzare nel nostro Paese, questi non vengono introdotti?». Il percorso dell'Alleanza contro la povertà in Italia origina da tale interrogativo. Ho iniziato a pormelo con insistenza intorno al 2009, a fronte del contrasto – che si trascinava da lungo tempo – tra l'amplessimo consenso degli studiosi di welfare sulla necessità di una misura nazionale di reddito minimo, così come sui tratti principali che avrebbe dovuto assumere, e la persistente resistenza ad introdurla da parte dei Governi, qualunque fosse il loro colore.

«Come contribuire a cercare di smuovere una simile situazione di stallo?». Questa è stata l'altra domanda che mi sono posto. Interrogarmi sulle ragioni della descritta immobilità, infatti, mi ha spinto a chiedermi in che modo si potesse concorrere al tentativo di cambiarla. Ho ritenuto si dovesse lavorare, congiuntamente, sul piano della pressione politica e su quello dell'elaborazione tecnica.

La mancanza del reddito minimo rifletteva la storica, e generalizzata, disattenzione dei Governi italiani nei confronti della lotta all'indigenza. Pur dichiarandosi spesso preoccupata per gli ultimi, al momento di scegliere la politica aveva – sino ad allora – rivolto lo sguardo altrove. Per tentare di perseguire un diverso destino, quindi, era necessario un attore esterno, equipaggiato al meglio per affrontare il radicato disinteresse verso l'esclusione sociale. Ha così visto la luce l'idea dell'Alleanza contro la povertà in Italia, ovvero una coalizione sociale che cercasse di raggruppare il maggior

numero possibile di soggetti sociali allo scopo di promuovere la costruzione di adeguati interventi pubblici di contrasto all'indigenza.

Esisteva – come s'è detto – una forte convergenza tra gli esperti circa le caratteristiche fondamentali che una misura di reddito minimo avrebbe dovuto assumere in Italia. Tale concordanza si riflette nell'impianto generale del Reddito d'inclusione sociale (Reis), la proposta poi elaborata dell'Alleanza. Mentre il dibattito italiano aveva largamente discusso il disegno complessivo della misura, minore attenzione era stata sino ad allora riservata – pur con significative eccezioni – all'insieme dei dispositivi necessari per realizzarla concretamente, in particolare con riferimento a due elementi chiave: primo, la specifica declinazione operativa di ogni suo punto, in relazione ai numerosi aspetti tecnici coinvolti e alla loro applicazione; secondo, il percorso da compiere per introdurla e gli strumenti da utilizzare al fine di sostenerne l'implementazione nei territori. È su questi temi – cioè sul dettaglio delle risposte da mettere in campo – che si è concentrata l'elaborazione del Reis³³: tale impostazione ha caratterizzato l'attività dell'Alleanza anche in seguito, nella discussione delle ipotesi, delle proposte e delle riforme predisposte dai diversi Governi.

2. La costruzione dell'Alleanza

2.1. Verso l'Alleanza. La proposta della Nuova social card

Nel 2010 le Acli presentarono la proposta di una Nuova social card. Si prevedeva di partire dalla Carta acquisti (Social card) per modificarla e arrivare progressivamente, attraverso un piano triennale, a una misura rivolta a tutte le famiglie in condizioni di povertà, fondata su un mix di contributi monetari e percorsi d'inclusione sociale e/o lavorativa. Il progetto era estremamente dettagliato ma l'idea alla base era semplice: agire sull'esistente – la Carta acquisti, uno strumento dal design senza dubbio eccentrico (cfr. cap. 1) – per innestarvi progressivamente tutti gli elementi migliorativi suggeriti dalle buone pratiche italiane e internazionali³⁴.

Sebbene la proposta sia risultata nell'immediato priva di effetti sull'azione del Governo di allora, il suo disegno ha influenzato in modo significativo quello della misura sperimentale attuata tra il 2013 e il 2016, denominata appunto Nuova social card, in continuità con la quale è scaturito il Sostegno per l'inclusione attiva (Sia), l'intervento transitorio che ha preceduto il Rei.

Rileggendola con gli occhi di oggi, nell'esperienza della proposta Acli vi sono alcuni punti da sottolineare. Innanzitutto, diversi osservatori criticarono l'approccio riformista che la caratterizzava,

teso a partire dall'esistente per valorizzarne gli elementi positivi e modificarne quelli critici. Detto altrimenti, pareva balzana l'idea di migliorare la Social card – giudicata negativamente dai più (peraltro anche dagli autori della proposta) – mentre sarebbe sembrato più opportuno suggerire di abolirla e proporre un'alternativa. In effetti, un modo di procedere che muova da ciò che esiste – invece di raderlo al suolo e ricostruire da zero – nel nostro Paese non sempre riscuote consenso nelle politiche pubbliche, e non solo in quelle contro la povertà.

Nella realtà, quello che ha avuto luogo e che – come si vedrà – ha continuato a ripetersi sinora, non è stata la razionalizzazione delle risposte già disponibili bensì la stratificazione di nuove misure su quelle in atto. La proposta Acli influenzò il disegno delle successive sperimentazioni sotto vari profili, con una significativa eccezione: l'idea di partire dalla Social card esistente per riformarla. Infatti, la Nuova social card, poi varata, era una misura fornita dai Comuni, non sostitutiva ma ulteriore rispetto a quella avviata con il Governo Berlusconi, mantenuta invariata (lo è tuttora). Ieri come oggi, il decisore preferisce quasi sempre aggiungere piuttosto che riordinare.

Al contrario, la concretezza della proposta e la particolare attenzione alle modalità per attuarla furono giudicate positivamente da molti. L'elaborazione della Nuova social card – che vide coinvolti esperti che hanno poi svolto un ruolo centrale nella definizione del Reis – rappresentò una palestra importante per i passi che seguirono, consentendo di iniziare a mettere a punto un metodo basato sulla formulazione di progetti estremamente dettagliati e operativi.

Sul piano dell'azione sociale, per spingerne l'introduzione venne realizzata un'ampia attività di *advocacy* attraverso convegni pubblici, presenza sui media, incontri con componenti del Governo e parlamentari. Nel ripercorrere la vicenda della Nuova social card, sono state impiegate espressioni come «riflessione pragmatica», per i contenuti, e «*stakeholder* molto attivo e vocante», con riferimento allo sforzo di pressione e sensibilizzazione messo in campo dalle Acli³⁵. Nonostante anche sul piano dell'*advocacy* si intravedessero i semi dell'approccio poi impiegato dall'Alleanza, quell'esperienza indicò con chiarezza un punto: un singolo attore, per quanto «vocante», non può bastare per fare la differenza nel rapporto con la politica.

2.2. L'invito di Acli e Caritas a tutti i soggetti sociali interessati

Nel settembre 2011 ho sottoposto ai responsabili di Acli e Caritas l'idea di formulare una proposta organica di riforma delle politiche contro l'indigenza in Italia, caratterizzata da un particolare approfondimento delle dimensioni tecniche e operative. Per predisporla, e poi per promuoverla, ho suggerito di dar vita a un

nuovo soggetto unitario di *advocacy*, che riunisse tutti gli attori sociali interessati ad ottenere migliori politiche contro l'esclusione sociale nel nostro Paese. A spingermi verso queste ipotesi sono stati gli interrogativi richiamati all'inizio, insieme ad alcune riflessioni – riguardanti sia le vie da percorrere nuovamente, sia gli errori da non ripetere – figlie di mie precedenti esperienze che presentavano diverse similitudini con quella qui illustrata³⁶. L'intesa con i responsabili di Acli e Caritas è stata ampia e immediata; non a caso. Entrambe queste realtà, infatti, al tempo stavano maturando una propria consapevolezza sia sulla necessità di predisporre spendibili proposte di *policy*, sia su quella di rafforzare il loro impegno di pressione nei confronti della politica³⁷.

Si è quindi deciso di partire e di seguire un percorso per gradi. Acli e Caritas avrebbero promosso autonomamente la proposta e – al momento di renderla pubblica – avrebbero invitato tutti i soggetti sociali interessati ad unirsi a loro per migliorarla, dove necessario, e per sostenerla. È stato così costituito un gruppo di esperti che ha avviato un percorso comune, caratterizzato da un costante confronto, sia al suo interno sia con i componenti delle due realtà promotrici. Il risultato è stata la presentazione – nel luglio 2013 – della prima versione del Reddito d'inclusione sociale (Reis)³⁸.

Al momento di esporla pubblicamente, Acli e Caritas hanno invitato ad unirsi a loro tutti gli attori sociali interessati a stipulare un «patto aperto contro la povertà» teso a lavorare insieme verso un duplice obiettivo: il rafforzamento dei contenuti del progetto e l'azione di pressione/sensibilizzazione per sostenerlo. Insieme a patto, il termine chiave dell'invito era aperto, a indicare innanzitutto l'orizzonte di senso nel quale ci si muoveva, quello secondo cui «nessuno – a cominciare dai promotori e dagli autori della presente proposta – può ritenere di avere il monopolio della lotta alla povertà, la voce di ognuno ha lo stesso valore di quella degli altri»³⁹. Aperto, inoltre, per sollecitare il contributo di chiunque fosse interessato a migliorare la proposta e ad impegnarsi per la sua realizzazione.

2.3. La nascita dell'Alleanza

In breve tempo hanno aderito al patto 20 soggetti sociali, rappresentativi delle diverse anime della nascita aggregazione, cioè associazioni, attori del terzo settore, sindacati, Comuni e Regioni. L'accordo rapidamente raggiunto tra loro ha permesso il venire alla luce – l'11 novembre 2013 – dell'Alleanza, alla quale nei mesi successivi si sono associate altre 15 realtà. È stata la prima volta, in Italia, che un numero così elevato di attori sociali ha dato vita ad un sodalizio per promuovere adeguate politiche contro la povertà. Nel 2019, componevano l'Alleanza 38 soggetti (tab. 1).

Tab. 1 Realtà appartenenti all'Alleanza contro la povertà in Italia (2019)*

Soggetti fondatori
Aditi, Anstum, Aidi, l'Associazione agricoltori e pastori, Ache, l'Alleanza, Assogest, Uil, Profes, Comunità di Ghia, Agidi, Quotidiano, Banca, Confar, Accademia, CAG, e delle Provvidenza, meteo, nazi, Dealer, di, centrali, servizi, società di, Salo, Marcano, Confederazione, Garisigile, delle, malse, ri, ad, di, della, la, di, i, C, PSD, r, B, e, a, m, a, l, i, a, z, i, o, n, e, F, i, l, e, d, e, l, z, i, o, n, e, S, E, S, F, e, S, H, B, o, n, d, a, F, i, l, e, d, e, l, z, i, o, n, e, i, t, a, l, i, a, n, a, p, e, r, i, n, s, u, s, p, e, c, i, a, l, i, s, m, i, s, o, c, i, a, l, i, e, t, a, l, i, a, n, a, L, e, g, a, c, i, o, n, e, F, o, n, d, a, z, i, o, n, e, S, a, c, e, t, a, l, e, C, h, i, l, d, e, l, l, a, U, n, i, t, a, r, i, a, n, i, s, u, s, F, o, n, d, a, z, i, o, n, e, B, a, n, c, a, d, e, i, d, e, l, l, a, p, i, e, r, e, d, i, c, a, r, i, t, à, o, n, l, u, s, F, o, n, d, a, z, i, o, n, e, E, b, b, e, n, e, G, v, v, A, i, c, I, t, a, l, i, a, L, e, g, a, c, o, o, p, s, o, c, i, a, l, i, P, i, c, c, o, l, a, o, p, e, r, a, d, e, l, l, a, D, i, v, i, n, a, P, r, o, v, v, i, d, e, n, z, a, d, e, l, D, o, n, O, r, i, o, n, e, U, n, i, t, a, l, i, s, U, n, i, o, n, e, n, a, z, i, o, n, a, l, e, i, t, a, l, i, a, n, a, t, r, a, s, p, o, r, t, o, a, m, m, a, l, a, t, i, a, L, o, u, r, d, e, s, e, s, a, n, t, u, a, r, i, i, n, t, e, r, n, a, z, i, o, n, a, l, i

* Tra i soggetti fondatori, il Banco alimentare ha lasciato l'Alleanza alla fine del 2019 e la Caritas nella primavera del 2020.

** La Lega delle autonomie ha oggi assunto la denominazione di Ali (Autonomie locali italiane).

Il documento reso pubblico in occasione della sua costituzione così sintetizza le finalità della nuova compagine:

l'Alleanza contro la povertà in Italia raggruppa un insieme di soggetti sociali che hanno deciso di unirsi per contribuire alla costruzione di adeguate politiche pubbliche contro la povertà assoluta nel nostro Paese. Nel perseguire questo obiettivo, l'Alleanza intende condurre un insieme di varie attività, tra loro collegate: a) svolgere un lavoro di sensibilizzazione dell'opinione pubblica; b) promuovere un dibattito basato sull'evidenza empirica concernente gli interventi esistenti e quelli proposti; c) confrontarsi con le forze politiche e con le istituzioni competenti (Governo, Parlamento, ecc.), ed esercitare pressione su di esse affinché compiano scelte favorevoli alla lotta contro la povertà; d) elaborare una propria dettagliata proposta di riforma per l'introduzione del Reddito d'inclusione sociale (Reis)⁴⁰.

2.4. Pressione politica e competenza tecnica, le due anime dell'Alleanza

Sin dall'inizio, la strategia dell'Alleanza si è concentrata sulle risorse cruciali per provare a influenzare il processo decisionale: rispettivamente, la capacità di pressione attraverso la mobilitazione di soggetti sociali, e la competenza tecnica attraverso l'elaborazione di proposte puntuali. Il suo impegno, di conseguenza, si è tradotto in due filoni di attività – quello di *poverty lobby*⁴¹ e quello di *think tank*⁴² – portati avanti congiuntamente, con modalità variabili in base alle esigenze dettate dalle diverse situazioni, nel corso degli anni.

Da una parte, l'azione di *poverty lobby*, cioè di un soggetto esterno alla politica dedito a un'attività di pressione nei confronti delle diverse forze in essa coinvolte, del Governo e del Parlamento affinché compissero scelte a favore dei poveri. Una *poverty lobby* ampia, che raccogliesse soggetti provenienti da una varietà di mondi e la cui adesione li vincolasse alla condivisione di un preciso progetto di contenuti, quello del Reis. Una *poverty lobby*, infine, che svolgesse un ruolo di *advocacy* deciso e insistente⁴³.

Dall'altra, il lavoro di *think tank*, cioè di un attore che formulasse proposte per le politiche pubbliche con una specificità ben precisa: quella di essere molto dettagliate sugli aspetti da considerare per concretizzarle nella pratica o – detto altrimenti – «chiavi in mano», cioè pronte per essere impiegate dal decisore eventualmente interessato. Elaborazioni, come si vedrà, che utilizzano il sapere scientifico (fornito dagli studiosi) insieme a quello operativo (figlio dell'esperienza dei soggetti dell'Alleanza nel welfare locale).

3. Perché è stato possibile allearsi?

3.1. Le traiettorie convergenti dei soggetti sociali

Solo pochi anni prima, la costituzione dell'Alleanza sarebbe stata impossibile. La gran parte dei suoi partecipanti, infatti, non avrebbe abbracciato un forte impegno diretto di pressione a favore dei poveri nell'arena politica nazionale. Invece, davanti al contrasto tra la notevole diffusione della povertà e la pluridecennale resistenza ad occuparsene mostrata dalle forze politiche tradizionali, i vari soggetti coinvolti hanno compiuto in modo indipendente dei percorsi che – pur muovendo da punti di partenza differenti – sono andati nella medesima direzione.

I diversi attori hanno maturato, ognuno confrontandosi con la propria storia, una consapevolezza maggiore rispetto al passato sulla necessità di spendersi con decisione per ottenere l'introduzione di una misura di reddito minimo, unanimemente ritenuta l'unica risposta in grado di fronteggiare adeguatamente il mutato scenario. L'entità della trasformazione compiuta è risultata – per intensità e caratteristiche – estremamente variabile tra i singoli soggetti, ma la strada intrapresa è stata la stessa. Tali traiettorie convergenti rappresentano il primo fattore che ha reso possibile la costituzione dell'Alleanza: vediamo ora con riferimento alle sue principali componenti.

I cattolici

L'attuazione da parte dello Stato di un intervento pubblico che contrastasse l'esclusione sociale non rientrava, storicamente, tra gli obiettivi primari del mondo cattolico presente sulla scena nazionale, ai vertici delle associazioni così come in politica. A rispondere alla povertà nei territori, insieme ad un intervento limitato degli enti locali, provvedevano innanzitutto associazioni e realtà private cattoliche, cioè quella che in passato veniva chiamata la carità privata. Nella percezione prevalente dell'élite cattolica tale sforzo risultava sufficiente⁴⁴.

Invece, al centro della visione cattolica dell'impegno politico dello

Stato in materia sociale si trovavano, da sempre, i temi della configurazione giuridica della famiglia, della nascita e della morte (l'insieme degli argomenti denominati «eticamente sensibili»). Riguardo al primo punto, l'obiettivo di tutelare le forme tradizionali di famiglia si è tradotto in passato nelle battaglie contro l'introduzione del divorzio e oggi si applica nell'opporsi al riconoscimento di nuove forme di legami, ad esempio tra persone dello stesso sesso. Vi sono poi gli argomenti riguardanti l'inizio e il fine vita, tradizionalmente fondamentali nel pensiero cattolico, che hanno acceso nella recente fase storica crescenti controversie, legate alle sempre più ampie possibilità d'intervenire nel corso naturale degli eventi grazie allo sviluppo della medicina e della tecnologia⁴⁵. Quella di concentrare la propria azione d'influenza politica sulle tematiche «eticamente sensibili» è stata, dunque, la linea a lungo dettata dalla gerarchia ecclesiastica.

In seguito, realtà e dottrina sono cambiate. Nei primi anni della crisi le strutture associative cattoliche impegnate nei territori hanno toccato con mano che i loro sforzi non erano in grado di reggere l'urto della crescita delle domande dovuta all'esplosione della povertà. La consapevolezza in proposito, maturata inizialmente a livello locale, è stata progressivamente veicolata ai vertici del mondo ecclesiale. Il tradizionale assunto «non sono necessarie migliori risposte pubbliche perché basta l'intervento della carità privata» non funzionava più. Sul piano dottrinale, l'ascesa al soglio papale di Bergoglio, nel 2013, ha profondamente modificato l'impostazione precedente. Le materie sopra menzionate hanno mantenuto la naturale centralità nella dottrina cattolica, assumendo però un ruolo non più esclusivo, e assai minore, nell'azione politica. Contemporaneamente, è stata legittimata e promossa la richiesta di un'azione pubblica contro la povertà come tema specifico d'impegno politico.

In precedenza, comunque, il posizionamento indicato dai vertici della Chiesa aveva convissuto con opinioni eterogenee all'interno del composito arcipelago di soggetti del mondo cattolico. In particolare, nelle realtà più direttamente impegnate nel sostegno ai poveri – a partire dalla principale, la Caritas – maturò a partire dagli anni '80 un orientamento favorevole a politiche sociali riformatrici tese a superare lo status quo del welfare italiano; ad alimentare il pensiero in tale direzione erano le riflessioni della Fondazione Zancan, il centro studi più vicino alla Caritas⁴⁶. La visione maggiormente sensibile all'esigenza di una riforma del welfare pubblico rivolto agli ultimi⁴⁷, pur minoritaria nel mondo cattolico e non esplicitamente alternativa alle indicazioni della gerarchia, produsse un terreno fertile sul quale si poté innestare successivamente l'esperienza dell'Alleanza.

Il terzo settore

A spingere il terzo settore⁴⁸ – e in particolare il suo soggetto unitario di rappresentanza, il Forum terzo settore – è stata la percezione che la nuova fase storica richiedesse un ribilanciamento tra la dimensione dell'*advocacy* a favore dei più deboli e quella della progettazione e organizzazione di servizi. Infatti, con la crisi questo mondo, a fianco della consolidata attività di sensibilizzazione e pressione in merito alle normative che lo riguardano come ente gestore di servizi (tra le quali, ad esempio, quelle sul finanziamento e sulle modalità di funzionamento), ha aumentato progressivamente il proprio impegno per convincere i decisori a individuare migliori risposte istituzionali per i più deboli. In altre parole, è stata rafforzata la funzione di tutela della popolazione fragile a fianco di quella di rappresentanza dei soggetti gestori. Anche in tal caso ha influito la crescente difficoltà di far fronte senza un adeguato investimento pubblico alle esigenze dei poveri, sempre più numerosi: dal livello locale la constatazione si è trasmessa ai vertici nazionali.

L'oscillazione del pendolo tra *advocacy* e progettazione e organizzazione di servizi è una chiave di lettura illuminante per seguire i mutamenti nel ruolo di rappresentanza svolto nel tempo dal terzo settore⁴⁹. Da questo punto di vista, le più recenti vicende non rappresentano una novità bensì un ritorno alle origini. L'azione di tutela del terzo settore, infatti, risultò cruciale nella fase – tra la seconda metà degli anni '70 e la prima metà degli anni '80 – che vide un primo sviluppo significativo del sistema dei servizi locali di welfare a titolarità pubblica. In quel periodo – si pensi a disabilità e salute mentale, ma non solo – il terzo settore fu decisivo nel rivendicare la necessità di rafforzare il welfare territoriale grazie a servizi che superassero l'imperante approccio custodialistico-assistenziale a favore di obiettivi d'integrazione nella società e di promozione dell'autonomia delle persone coinvolte⁵⁰. Successivamente, la funzione di tutela si era progressivamente ridotta, con l'eccezione della disabilità, e lo sforzo di rappresentanza si era concentrato prevalentemente sulle attività degli enti gestori⁵¹.

Tra i fattori legati a questa evoluzione si trova il trend dei finanziamenti pubblici per il welfare locale, che – pur rimanendo ben lontani dai livelli necessari – hanno conosciuto un aumento costante da allora sino al 2010, consentendo sia la realizzazione di interventi mano mano più estesi, sia la crescita del terzo settore come soggetto chiamato a progettarli ed erogarli (aumentando quindi la vastità e la complessità delle tematiche da presidiare in termini di rappresentanza). Con l'insorgere di crisi economica e impoverimento, invece, le richieste di sostegno sono nettamente aumentate mentre l'offerta pubblica si è complessivamente contratta. Nel contesto di uno

scenario assai critico, le carenze degli interventi di contrasto alla povertà sono emerse con forza, mettendo in luce la necessità di una rinnovata azione di tutela da parte del terzo settore⁵².

I sindacati

Il mondo sindacale è storicamente legato a una concezione della cittadinanza sociale di tipo lavoristico, secondo la quale i diritti sociali derivano, principalmente, dalla posizione degli individui nel mercato del lavoro. Si tratta dell'impostazione che ha contraddistinto, in passato, anche gran parte della sinistra italiana. Promuovere il welfare, in una simile prospettiva, significa tutelare non tutti i cittadini bensì i lavoratori di oggi e di ieri, cioè chi il lavoro l'ha già oppure chi l'ha avuto e ora è a riposo. L'attenzione si concentra sulla salvaguardia dei pensionati e degli occupati, in particolare di coloro i quali sono collocati in posizioni standard nel mercato del lavoro, a partire dai dipendenti delle imprese più grandi e della pubblica amministrazione. Questa scelta è indubbiamente logica, dato che i sindacati nascono per agire a favore degli occupati (o di chi lo è stato) e che lavoratori standard e pensionati costituiscono la gran parte dei loro iscritti. In passato, dunque, i sindacati non hanno spinto l'introduzione di una misura di reddito minimo per i poveri e, anzi, in vari passaggi l'hanno osteggiata. Si percepiva, infatti, una competizione tra poveri e lavoratori/pensionati: sul piano delle risorse, destinarne ai primi avrebbe significato toglierne ai secondi mentre, sul piano della legittimazione, si sarebbe messo in discussione il legame con la condizione occupazionale quale criterio fondante delle politiche di welfare. Il rilievo della posizione assunta dai sindacati era legato all'influenza esercitata sulle scelte dei Governi. Così è stato efficacemente sintetizzato il loro ruolo nei decenni precedenti all'introduzione del reddito minimo:

la capacità di mobilitazione sociale e politica, in Italia, è stata quasi esclusivamente prerogativa di macro-attori, i sindacati *in primis*, caratterizzati da una forte impostazione lavoristica di tutela degli *insiders*, i cui interessi tendono ad essere fondamentalmente diversi da quelli degli *outsiders*⁵³ e talvolta contrapposti. Da ciò consegue che le forze sindacali, se negli anni Sessanta e Settanta non avevano un interesse allo sviluppo di una politica assistenziale di cui beneficiassero gli *outsiders*, nell'era del contenimento dei costi e dei tagli sono stati principalmente impegnati sul fronte della tutela dei diritti acquisiti della loro *constituency*, composta in larghissima maggioranza da lavoratori anziani e pensionati⁵⁴.

Due ragioni hanno portato al cambiamento di questa posizione. Una riguarda il modificarsi della realtà: poveri e lavoratori non sono più due categorie separate. Mentre in passato la presenza di un membro con un lavoro rappresentava una garanzia di sicurezza per la famiglia, ora il rischio di povertà si è notevolmente diffuso anche tra i nuclei

con occupati, fenomeno sostanzialmente assente prima della crisi cominciata nel 2008 (cfr. cap. 1). Dunque, se in precedenza la tutela dei lavoratori non passava attraverso le politiche di reddito minimo, oggi non è più così. L'altra ragione concerne il diverso ruolo da costruire a seguito di una realtà mutata. Il peso sul totale degli occupati dei lavoratori in posizioni standard, cioè quelli – come anticipato – di cui principalmente s'interessano i sindacati, si è via via ridotto in parallelo all'aumento di modalità lavorative differenti da quelle tradizionali e meno tutelate. La conseguente crisi di rappresentanza ha spinto i sindacati a cercare di uscire dalla loro storica *constituency* provando a incrementare la propria legittimazione anche in altri segmenti della società. Questo ha comportato di compiere uno sforzo per raggiungere anche gli occupati con contratti di lavoro atipici, i disoccupati, gli inattivi scoraggiati. E, appunto, i poveri⁵⁵.

Le Ong

Anche le sezioni italiane delle grandi Ong internazionali coinvolte nell'Alleanza – *ActionAid* e *Save the Children* – hanno modificato la natura del loro impegno nel nostro Paese. Mentre in precedenza si concentravano principalmente sulla raccolta di fondi per realizzare progetti nelle realtà in via di sviluppo, l'espansione dell'indigenza nella nostra penisola le ha spinte a riorientare le loro attività e ad adottare – ben più che in passato – anche strategie rivolte a fronteggiare il disagio nel suo territorio⁵⁶. Ciò è sfociato tanto nell'incremento di interventi realizzati in alcune aree d'Italia, quanto nell'investimento sui temi dell'*advocacy* nelle politiche pubbliche.

Le rappresentanze di Comuni e Regioni

L'ultima grande componente dell'Alleanza sono gli enti rappresentanti di Comuni e Regioni, ai quali pure sono pervenute le crescenti segnalazioni dei territori sull'impossibilità di far fronte alle sempre maggiori richieste provenienti da persone cadute in povertà. Il contributo di Anci (Associazione nazionale comuni italiani) e Conferenza delle Regioni allo sforzo di pressione politica esercitato dall'Alleanza è risultato variabile nel tempo, legato all'impegno di singole persone che in alcune fasi ne hanno occupato le posizioni apicali⁵⁷, più che alla loro azione in quanto enti di rappresentanza. Non avrebbe potuto essere altrimenti, per motivi che discendono dalla loro stessa natura. Da una parte, si tratta degli unici componenti dell'Alleanza che sono soggetti di rappresentanza istituzionale e non sociale poiché raccolgono, rispettivamente, l'insieme dei Comuni e delle Regioni italiane. Dall'altra, i singoli Comuni e le diverse Regioni sono espressioni di maggioranze che hanno rapporti diversi con il Governo centrale e variano nel tempo. Non era pertanto possibile, per

Anci e Conferenza delle Regioni, abbracciare saldamente una linea rivendicativa forte su un tema intimamente legato alle scelte politiche come l'introduzione di una misura nazionale contro la povertà. Passando dal livello politico a quello dell'elaborazione contenutistica, in quest'ambito si è sempre svolto un significativo confronto con i tecnici di Anci e Conferenza delle Regioni.

Differente il caso della Lega delle autonomie (oggi Ali, Autonomie locali italiane), che non rappresenta tutti gli enti locali ma esclusivamente quelli che vi aderiscono sulla base di un preciso orientamento politico e culturale. La Lega ha offerto un sostegno deciso all'Alleanza in tutti i suoi passaggi, giudicando coerenti con il proprio posizionamento strategico i suoi obiettivi e il suo percorso.

3.2. *Un patto aperto*

La richiesta di dar vita a una coalizione sociale unitaria, avanzata da Acli e Caritas, al momento ben s'incrociava con i cambi di traiettoria dei vari soggetti sociali; inoltre, l'autorevolezza dei proponenti era ampiamente riconosciuta. Allo stesso tempo, unire le forze pareva una valida strada per provare ad esercitare maggiore influenza sulle scelte politiche. Premesso questo, a essere decisivo per ricevere ampie e rapide adesioni è stato l'atteggiamento dei due proponenti: l'invito iniziale del patto aperto, derivato dall'assunto che «nessuno ha il monopolio della lotta alla povertà». È risultato ben chiaro a tutti i potenziali aderenti, infatti, che si pensava ad una rete che non vedesse Acli e Caritas occupare un ruolo dominante ma i cui soggetti fossero tutti allo stesso livello; era altrettanto manifesto che l'invito a collaborare non portava con sé alcuna posizione predefinita, ma che si intendeva elaborare in modo condiviso la proposta da presentare alla politica. Acli e Caritas, dunque, sono riuscite ad essere credibili nel proporre di tracciare insieme una strada nella quale nessuno, né chi la presentava né altri, partisse da una posizione di forza.

Alcuni mi hanno proposto un'interpretazione differente delle tante adesioni raccolte, che non condivido ma voglio riportare. Vi è chi è stato colpito dall'insistenza e dalla determinazione con cui l'Alleanza ha pressato i Governi di centro-sinistra per ottenere una misura contro la povertà. In diverse occasioni mi è stato fatto notare che, di solito, nel nostro Paese non ci si relaziona in questo modo con il potere: per gli *stakeholders* implicati potrebbero derivarne conseguenze negative di varia natura. La spiegazione alternativa che mi è stata suggerita è, dunque, la seguente. Alcuni soggetti avrebbero aderito all'invito iniziale perché «non si poteva dire di no» alla richiesta, avanzata da due importanti associazioni cattoliche, di lavorare insieme contro la povertà. Lo avrebbero fatto immaginando che tutto si sarebbe risolto in qualche convegno, nella stesura di rapporti ben scritti e poco più.

Quando, invece, si sono trovati coinvolti in una realtà che esercitava un ruolo di *advocacy* in modo particolarmente deciso e – allo stesso tempo – la cui competenza era ampiamente riconosciuta, era ormai tardi per defilarsi, o troppo complicato.

3.3. L'oggetto di lavoro

Quanto detto sin qui riguarda i diversi soggetti sociali coinvolti, i rispettivi percorsi e le loro relazioni. Passo ora ai fattori che hanno reso possibile la costituzione dell'Alleanza concernenti il tema oggetto del lavoro comune, cioè la definizione di una proposta di una misura contro la povertà assoluta.

La trasversalità sociale della povertà

Quelle contro la povertà sono le uniche politiche di welfare che interessano tutti i segmenti della società. Nell'Italia attuale, infatti, la povertà riguarda ogni categoria: Nord e Sud, giovani e anziani, persone con disabilità e famiglie con figli, lavoratori e disoccupati, e via dicendo. Non era così prima della crisi economica cominciata nel 2008, quando l'indigenza si concentrava nettamente in alcuni gruppi (cfr. cap. 1). Dunque, puntare sul contrasto della povertà non significava rivolgersi ad una specifica categoria, bensì guardare alla società nella sua interezza. Ciò ha consentito l'adesione di un fronte molto numeroso di soggetti, con storie e sensibilità differenti rispetto alle varie fasce della società. Inoltre, ha facilitato l'impegno degli aderenti nel tempo, nella misura in cui si è evitato il tratto insito nella costituzione stessa di tutte le altre realtà di *advocacy*, ovvero la priorità implicitamente attribuita alle esigenze di uno specifico gruppo – siano le famiglie con figli, le persone con disabilità o gli anziani non autosufficienti – rispetto a quelle degli altri. Quest'aspetto è inevitabilmente portatore di tensioni tra i diversi *stakeholders* del welfare al momento di discutere la distribuzione dei fondi pubblici e di impegnarsi per cercare d'influenzarla.

Il consenso di partenza

La concordia esistente su vari tratti di fondo dell'auspicata misura nazionale di reddito minimo ha giocato un ruolo significativo. Al momento di dar vita alla nuova coalizione sociale, infatti, tra gli attori organizzati coinvolti si registrava un significativo grado di convergenza, che rifletteva quella maturata tra studiosi ed esperti nel corso del tempo. Tale consonanza ha facilitato la nascita dell'Alleanza, in parallelo all'accordo di lavorare insieme per tradurli in indicazioni più specifiche.

I confini dell'impegno comune

Il riferimento è qui alla scelta di circoscrivere lo sforzo condiviso alla povertà assoluta. Infatti, se sui tratti di fondo di una misura di contrasto a questo fenomeno vi era un certo livello di consenso tra i soggetti coinvolti, sulle altre politiche di welfare sovente si registravano, e si registrano, posizioni anche molto differenti. L'Alleanza si è posta da subito, in modo netto, come una coalizione sociale di scopo in cui una varietà di attori operano insieme al fine esclusivo di ottenere adeguate politiche per fronteggiare la povertà assoluta, senza considerare in alcun modo le posizioni sugli altri temi. Una simile scelta è stata fondamentale per tenerla unita.

La rinuncia ad affrontare alcune questioni

Se si vuole condividere una proposta con un'ampia rete di soggetti è necessario fare sintesi tra le differenti posizioni. Ciò comporta, inevitabilmente, di rinunciare ad affrontare alcune questioni sulle quali non è possibile trovare un accordo, o di farlo in maniera blanda. Pure in presenza delle menzionate consonanze, nel dibattito sulla lotta alla povertà assoluta esistevano, e tuttora esistono, argomenti particolarmente controversi. Sin da quando è stata avanzata l'idea di unirsi nell'Alleanza, era evidente la priorità assegnata alla definizione di una linea unitaria e la disponibilità a pagarne il prezzo, rinunciando a sciogliere qualche discordanza sui contenuti. In effetti, l'Alleanza non ha affrontato con le stesse puntualità e decisione dedicate agli altri aspetti alcune questioni particolarmente sensibili, sfumando in varia misura le proprie posizioni in merito: in particolare i criteri di accesso degli stranieri al reddito minimo, il legame tra la sua messa in atto e il complessivo riordino della spesa assistenziale e le implicazioni delle differenze nel costo della vita tra le diverse aree geografiche (si tratta, peraltro, di materie particolarmente controverse, che anche il mondo politico non ha saputo fronteggiare; cfr. cap. 9). In sintesi: alcune rinunce sui contenuti rappresentano un costo inevitabile se si aspira a una coalizione larga che concepisca una proposta unitaria. Il punto è contenerle in modo da non danneggiare la bontà complessiva dell'elaborazione, come si è provato a fare con il Reis.

3.4. Il materiale umano

Qualunque organizzazione è fatta di individui in carne e ossa. L'Alleanza non sarebbe nata, e non si sarebbe sviluppata, se alcune persone con responsabilità elevate in vari soggetti coinvolti non l'avessero presa a cuore. Molti, dandole fiducia. Un gruppo ristretto, decidendo di dedicare tempo ed energie, non poche, a costruire la nuova realtà e a darle forma. Un compito decisivo, poiché tenere insieme tutti è stato, sin dall'inizio, molto più complesso di quanto

potesse sembrare dal di fuori; evidentemente, il risultato di apparire uniti all'esterno si può perseguire solo attraverso un costante e delicato lavoro di mediazione e continui adattamenti all'interno. Tutto ciò è stato realizzato nella fase iniziale, quando l'Alleanza non era ancora una realtà riconosciuta e non era affatto chiaro dove avrebbe portato (e se avrebbe portato da qualche parte). L'investimento di chi si cimenta in qualunque nuova impresa può diventare reale, andando al di là delle mere dichiarazioni, esclusivamente nel caso in cui si sia disposti a perdere qualcosa oggi senza avere alcuna certezza di quanto accadrà domani: questo è ciò che hanno fatto varie persone con alti gradi nelle organizzazioni coinvolte, mettendo a disposizione tempo, strutture, potere e le proprie relazioni al solo scopo di provarci. In caso contrario l'Alleanza non avrebbe mai visto la luce, oppure sarebbe nata già decadente.

3.5. Il caso

I manuali attribuiscono alla casualità uno spazio notevole nel determinare i percorsi che riguardano le politiche pubbliche³³. Molto spesso, quelle che, riesaminate anni dopo, paiono scelte lungimiranti o funeste sono invece – ben più di quanto abitualmente si pensi – il frutto di (s)fortunate coincidenze. Anche in questa vicenda, il caso ha giocato la sua parte. Se l'Alleanza si è rivelata «l'idea giusta al momento giusto», aver azzeccato la tempistica in cui proporla non è stato solo l'esito di un ragionamento. Qui parlo in quanto suo ideatore, senza dimenticare le riflessioni condivise con i responsabili di Acli e Caritas dell'epoca. Da una parte, infatti, c'è stata la lettura del contesto sociale e politico, che mi faceva ritenere la costituzione di un soggetto come l'Alleanza un'ipotesi opportuna e percorribile in quella fase. Dall'altra, però, c'è stata anche la mia vicenda personale: ero giunto a una fase della mia storia professionale e umana nella quale cercavo forme di maggiore impegno, che mi consentissero di finalizzare – più di quanto avessi fatto sino ad allora – le mie competenze verso cause che mi parevano degne. Mi rimane il dubbio che se mi fossi trovato al medesimo punto del mio cammino individuale nel 2001, e non nel 2011, avrei comunque proposto l'Alleanza o qualcosa di simile. Peccato, tuttavia, che nessuno mi avrebbe preso in considerazione.

³³ Il Reis contiene quella che è tuttora la più approfondita disamina degli aspetti tecnici e operativi legati all'introduzione di una misura contro la povertà mai svolta – a mia conoscenza – in Italia.

³⁴ Le novità più visibili consistevano nel passaggio: a) da una misura categoriale –

per riceverla era necessaria la presenza nella famiglia di una persona con almeno 65 anni o di un bambino entro i 3 anni – ad una universale, cioè rivolta a chiunque si trovasse in povertà assoluta; b) da un importo esiguo – 40 euro mensili – ad uno capace di fare la differenza per la vita delle persone coinvolte: 129 euro mensili in media, differenziati secondo la numerosità del nucleo. Una cifra ancora insufficiente a uscire dalla povertà assoluta, ma che pareva il massimo ottenibile nel contesto di allora; c) a criteri di accesso e importi non più uguali in tutto il Paese ma differenziati, così da tener conto dell'elevata varietà territoriale del costo della vita; d) da una sola prestazione monetaria ad un mix di denaro e percorsi d'inclusione, attraverso la presa in carico delle famiglie in stato di povertà e il coinvolgimento dei diversi servizi del welfare locale, con la regia dei Comuni. Cfr. Gori, C., Baldini, M., Ciani, E., Pezzana, P., Sacchi, S., Spano, P., Trivellato, U. (2010), *Per un piano nazionale contro la povertà*, Carocci, Roma.

35 Natili, M. (2019), *The politics of minimum income*, Palgrave Macmillan, Cham, p. 87 (trad. mia).

36 In particolare: una proposta di riforma dell'assistenza alle persone non autosufficienti [Gori, C. (a cura di, 2006), *La riforma dell'assistenza ai non autosufficienti. Ipotesi e proposte*, Il Mulino, Bologna], senza esiti; una proposta di rafforzamento del Piano nidi 2007-2009, elaborata con la Fondazione Ermanno Gorrieri, di cui alcuni elementi furono accolti dal Governo di centro-sinistra di allora, presieduto da Prodi [Gori, C. (2008), *Un emendamento per 100.000 bambini. Storia di una poverty lobby all'italiana*, in «Rivista italiana di politiche pubbliche», 2, pp. 115-142]. Infine, un'analisi – condotta per conto del Forum nazionale terzo settore – sulle probabili conseguenze negative dell'applicazione della parte riferita alle politiche sociali del più ampio disegno di legge delega fiscale e assistenziale presentato nel luglio 2011 dall'allora ministro dell'Economia, Tremonti; la delega venne successivamente abbandonata [Gori, C. (a cura di, 2011), *Quale futuro per il welfare? Le politiche sociali tra delega assistenziale e prospettive di sviluppo*, Forum nazionale del terzo settore, Roma].

37 Sensibilità testimoniata, tra l'altro, nel caso delle Acli dall'elaborazione della proposta della Nuova social card e per la Caritas di quella del Reddito di autonomia, promosso dalla delegazione lombarda con riferimento a tale regione [Lodigiani, R., Riva, E. (2011), *Reddito di autonomia. Contrastare la povertà in una prospettiva di sussidiarietà attivante*, Erickson, Trento]. La consapevolezza da parte di questi soggetti della necessità di adeguati interventi contro la povertà arrivava, evidentemente, da ben più lontano. Si pensi, ad esempio, ai rapporti Caritas sulla povertà in Italia elaborati dalla Fondazione Zancan (1996-2011) e agli studi delle Acli sul «popolo della Terza settimana», che alla metà degli anni Duemila hanno evidenziato il diffondersi del problema nella società italiana.

38 Acli e Caritas (2013), *Reddito d'inclusione sociale (Reis). Proposta per un patto aperto contro la povertà*, a cura di Gori, C., Roma.

39 Ivi, p. 14.

40 Alleanza contro la povertà in Italia (2013), *Nasce oggi l'Alleanza contro la povertà in Italia*, Roma, p. 4.

41 *Poverty lobby* è una dizione abitualmente utilizzata a livello internazionale per indicare soggetti organizzati che cercano di influenzare le scelte politiche a favore delle categorie deboli. In Italia, il termine «lobby» viene sovente impiegato con un'accezione negativa, ad evocare commistioni illecite tra soggetti organizzati e potere politico. All'estero, invece, vi si ricorre senza alcuna implicazione valoriale, a indicare le attività poste in essere da specifici gruppi d'interesse per incidere sul processo decisionale a proprio vantaggio; attività che rappresentano un elemento

costitutivo dei sistemi politici democratici e plurali. Cfr. Petrillo, P.G. (2019), *Teorie e tecniche del lobbying*, Il Mulino, Bologna.

42 Diletti, M. (2009), *I think tank*, Il Mulino, Bologna.

43 L'Alleanza non ha rappresentato il solo soggetto sociale nato, in questi anni, per promuovere migliori politiche contro la povertà nel nostro Paese. È stato, invece, l'unico a richiedere una misura di reddito minimo di contrasto alla povertà assoluta attraverso un'interazione costante con Governo e Parlamento, e approfondendo fortemente i relativi contenuti di *policy*. Le altre due principali realtà venute alla luce sono la sezione italiana del Bin (*Basic income network*) e la Rete dei numeri pari, promossa da Gruppo Abele, Libera e Rete della conoscenza, alla quale hanno aderito numerose organizzazioni del sociale (alcune appartenenti anche all'Alleanza). Bin Italia fa parte del network internazionale che promuove l'introduzione di un reddito di cittadinanza propriamente detto ed è impegnata nella sensibilizzazione a tal fine (www.bin-italia.org). La Rete dei numeri pari prende il testimone dalla precedente campagna «Miseria Ladra» e svolge campagne di sensibilizzazione in materia di contrasto alla disuguaglianza, giustizia sociale e ambiente (www.numeripari.org).

44 Fargion, V. (1997), *Geografia della cittadinanza sociale in Italia*, Il Mulino, Bologna.

45 Sull'inizio vita si sono svolte in precedenza le battaglie sull'aborto e oggi quelle sulla procreazione assistita, mentre per il fine vita i nodi riguardano gli stati vegetativi e l'eutanasia.

46 La Fondazione Zancan di Padova ha avuto tra i suoi fondatori, nel 1964, mons. Giovanni Nervo, che ha ricoperto successivamente la carica di primo presidente di Caritas Italiana, nata nel 1971. Direttore della fondazione è stato a lungo Tiziano Vecchiato e oggi lo è Cinzia Canali (www.fondazionezancan.it).

47 Per cogliere questo orientamento si può utilizzare l'efficace sintesi dell'impegno portato avanti da mons. Nervo nei confronti del mondo cattolico: «uscire da una prospettiva assistenziale ed entrare in una prospettiva di condivisione, partecipazione e promozione della giustizia sociale» [*Scheda bio-bibliografica*, in Nervo, G. (2017), *Gemme di carità e giustizia. Il racconto di una vita*, Centro editoriale dehoniano, Bologna, p. 170].

48 La suddivisione tra diversi mondi dell'Alleanza risulta semplificata rispetto al profilo dei soggetti laddove, in particolare, molte associazioni cattoliche e alcune Ong internazionali aderiscono al Forum del terzo settore. Invece non lo è dal punto di vista degli orientamenti politico-culturali poiché ognuna delle componenti individuate nel testo ne possiede uno autonomo, chiaramente definito e figlio di una propria storia.

49 Busso, S. (2017), *Quaran'anni (e due crisi) dopo. L'equilibrio fragile tra ruolo economico e politico del terzo settore*, in «Autonomie locali e servizi sociali», 3, pp. 483-502.

50 L'esempio più evidente consiste nella spinta a favore di interventi realizzati nella comunità a scapito delle strutture residenziali, sino ad allora assolutamente predominanti e perlopiù con un'impostazione poco attenta all'autonomia, alle potenzialità e alle esigenze degli ospiti.

51 Fazzi, L. (2013), *Terzo settore e nuovo welfare in Italia*, FrancoAngeli, Milano.

52 Quanto avvenuto deve essere anche collocato nell'ambito della più ampia evoluzione del rapporto tra l'associazionismo e la partecipazione politica in Italia; cfr. Biorcio, R., Vitale, T. (a cura di, 2016), *Italia civile. Associazionismo, partecipazione e politica*, Donzelli, Roma.

53 I termini *insiders* e *outsiders* vengono abitualmente utilizzati per distinguere

coloro i quali godono di maggiori tutele legate alla loro posizione nel mercato del lavoro (presente o passata) rispetto al resto della popolazione.

54 Madama, I. (2010), *Le politiche di assistenza sociale*, Il Mulino, Bologna, p. 167.

55 Madama, I., Jessoula, M. (2015), *Alleanza contro la povertà e reddito minimo – Perché può essere la volta buona*, in Caritas Italiana (a cura di), *Dopo la crisi, costruire le riforme – Rapporto 2015 sulle politiche contro la povertà in Italia*, Caritas Italiana, Roma, pp. 91-104.

56 Un percorso simile si è registrato anche in altre Ong impegnate innanzitutto all'estero, come *Emergency*, non appartenenti all'Alleanza.

57 Si tratta di assessori che, per determinati periodi, assumono il ruolo di responsabilità nelle politiche sociali per Anci e Conferenza delle Regioni.

58 Ad esempio Bobbio, L., Pomatto, G., Ravazzi, S. (2017), *Le politiche pubbliche*, Mondadori, Milano.

3.

Metà *think tank*, metà *poverty lobby*

L'Alleanza ha sempre cercato di influenzare le decisioni politiche attraverso l'utilizzo di due strumenti: la mobilitazione degli attori sociali (azione di *poverty lobby*) e la competenza tecnica (azione di *think tank*). Ha cominciato a farlo nel biennio 2014-2015, segnato dal crescente rilievo assunto dalla lotta contro la povertà nell'agenda politica e culminato – a fine 2015 – nell'approvazione della legge di bilancio per l'anno seguente. Tale normativa introdusse, per la prima volta, finanziamenti strutturali per il contrasto alla povertà, destinati inizialmente ad un intervento transitorio, il Sia (Sostegno per l'inclusione attiva), e successivamente a una nuova misura da definire attraverso un'apposita legge delega, divenuta poi il Reddito d'inclusione (Rei). Coerentemente con la propria impostazione, in questo periodo l'impegno dell'Alleanza ha riguardato tanto la pressione politica, che ha cercato di spingere la povertà fuori dall'ombra, quanto i contenuti, con l'elaborazione di soluzioni per tradurre questa auspicata priorità in risposte incisive. Si può partire da allora, dunque, per mettere a fuoco le attività svolte anche in seguito.

1. Approfondire, approfondire, approfondire. E condividere

Dopo la nascita dell'Alleanza, nel novembre 2013, è cominciato il percorso per elaborare la nuova e definitiva versione del Reis. Si è partiti dal testo promosso da Acli e Caritas – presentato nel luglio di quell'anno insieme all'invito a stipulare un «patto aperto contro la povertà» a tutti i soggetti sociali interessati⁵⁹ (cfr. cap. 2) – discutendone in profondità ogni parte per ampliarlo e modificarlo dove ritenuto opportuno. Questo lavoro è stato condotto

congiuntamente dal gruppo scientifico (composto da studiosi e consulenti esperti di povertà) e dal gruppo tecnico (formato dai referenti dei soggetti aderenti) dell'Alleanza. L'iter descritto ha richiesto circa un anno e si è articolato in incontri tesi a discutere specifici aspetti della proposta, invii di note, commenti e idee, oltre a una varietà di contatti e scambi informali. I responsabili dei soggetti aderenti, coinvolti in occasione di tutti i passaggi chiave sui contenuti, hanno approvato la versione finale della proposta.

Il cammino comune ha portato nell'ottobre 2014 a presentare la nuova versione del Reis, che modifica e integra la precedente migliorandola sostanzialmente⁶⁰. Il percorso svolto è stato decisamente impegnativo, sia per il grado di approfondimento sia per i numerosi passaggi che un confronto sostantivo tra una molteplicità di soggetti inevitabilmente porta con sé. Lo sforzo compiuto, d'altra parte, ha permesso di arrivare a una proposta allo stesso tempo estremamente dettagliata e condivisa da tutti i soggetti dell'Alleanza, che ha rappresentato – come già detto – il punto di riferimento per l'azione di *advocacy* degli anni successivi.

Dopo l'ottobre 2014, il Reis è stato presentato e discusso in numerose sedi, con esponenti politici di livello nazionale e locale, esperti e operatori. Il gradimento ottenuto dalla misura ci ha confortato sulla sua validità. Inoltre, tali incontri ci hanno permesso di metterne meglio a fuoco alcuni aspetti, di comprendere quali altri richiedessero un supplemento di riflessione e – più in generale – di raccogliere svariati spunti e suggerimenti per rafforzarla. Tutto ciò è risultato estremamente utile per giungere alla stesura di un libro che approfondisce ulteriormente il Reis, pubblicato all'inizio del 2016⁶¹. Questo testo conferma i punti chiave del documento del 2014, delineandoli uno per uno in modo più dettagliato e soffermandosi anche sugli argomenti e le evidenze empiriche che lo sostengono⁶². Il volume è stato lo strumento di lavoro dell'Alleanza nell'interazione con Parlamento e Governo durante la successiva fase di elaborazione del Rei, discussa nel prossimo capitolo.

2. La cassetta degli attrezzi: l'Alleanza come think tank

Diversi aspetti hanno caratterizzato il metodo impiegato dall'Alleanza nella fase contraddistinta dal crescente rilievo politico della povertà e dall'elaborazione del Reis. Questi stessi elementi sono stati riproposti – con modalità ed esiti variabili – nei percorsi che hanno condotto, rispettivamente, al Rei e al Reddito di cittadinanza. Li presento qui con riferimento all'attività di elaborazione e nel prossimo paragrafo a quella di pressione.

2.1. Prima di tutto, ascoltare l'esperienza

Le posizioni dell'Alleanza si sono basate, innanzitutto, sull'ascolto dell'esperienza. Il Reis è stato disegnato cercando di imparare dalla realtà del welfare italiano e internazionale così come le principali critiche avanzate al Reddito di cittadinanza ne hanno toccato alcuni tratti che ritenevamo poco coerenti con tale patrimonio conoscitivo.

È impensabile riuscire a compiere veri passi in avanti se non si sfruttano i messaggi dell'esperienza. D'altronde, quando la si considera attentamente, è difficile o improbabile imboccare una strada sbagliata. Pertanto, prima di pensare a qualcosa di nuovo, e proprio per pensare a qualcosa di nuovo, bisogna riesaminare le politiche realizzate e discusse in precedenza. Uguale attenzione va dedicata sia alle strade da cercare di ripercorrere sia agli errori già compiuti da altri, concentrandosi tanto sugli interventi attuati quanto sul dibattito. Vanno inoltre prese in considerazione anche politiche «vicine» a quelle esaminate, nel nostro caso, ad esempio l'assistenza agli anziani non autosufficienti o gli ammortizzatori sociali; molto spesso, infatti, alzare un po' lo sguardo dal proprio specifico campo d'interesse permette di trovare spunti promettenti. Nella definizione di ogni sua proposta o posizione, dunque, l'Alleanza ha provato a utilizzare un approccio che partisse dalla disamina di ciò che è già stato attuato e discusso, in Italia e all'estero.

2.2. Operatori e professori, insieme

L'Alleanza ha elaborato le sue posizioni grazie all'intreccio tra la conoscenza scientifica, proveniente dal mondo della ricerca, e quella operativa, figlia del lavoro sul campo. Per quanto riguarda la prima, si è fatto ricorso alle competenze di docenti universitari di varie discipline: economiche, organizzative, sociologiche e politologiche innanzitutto, al fine di beneficiare del loro sapere e – allo stesso tempo – di superare la parcellizzazione delle conoscenze che caratterizza il mondo accademico. Rispetto alla seconda, si è inteso valorizzare l'esperienza di coloro i quali sono concretamente impegnati nel welfare: in primo luogo, e soprattutto, i componenti dell'Alleanza. Poi altre persone dei servizi territoriali (operatori a diretto contatto con gli utenti) e della filiera istituzionale (in particolare dirigenti di Comuni e Regioni).

L'obiettivo consisteva nell'evitare due pericoli simmetrici nella definizione di proposte: la realizzazione di analisi rigorose ma non sufficientemente calate nella realtà (focus esclusivo sulla sfera scientifica) e la produzione di spunti concreti stimolanti ma non collocati nel quadro di un'elaborazione ampia e sistematica (focus esclusivo sul sapere pratico). Si è così cercato – utilizzando le parole

di mons. Nervo, primo presidente di Caritas Italiana – di superare la difficoltà tradizionalmente presente nel nostro Paese a «far incontrare la cultura ‘nobile’, fondata sullo studio sistematico e la rigorosa ricerca scientifica, e la cultura ‘povera’, che nasce dalla riflessione sul lavoro sul campo»⁶³.

Si è, inoltre, attinto ad un’ulteriore tipologia di competenze, detenuta da alcuni soggetti nell’Alleanza, meno immediatamente codificabile ma altrettanto rilevante. Mi riferisco all’insieme di tecniche concernenti la complessa attività della produzione normativa. Si tratta delle capacità di interpretare l’effettivo significato di proposte e testi di leggi, così come degli altri atti rilevanti, di scrivere emendamenti, di seguire i molteplici passaggi dell’iter legislativo comprendendone rischi e opportunità, e così via. Senza questo know-how, si corre il rischio di non riuscire a «riversare» adeguatamente le proprie idee nell’apparato legislativo.

In Alleanza hanno così operato fianco a fianco persone con competenze molto diverse. In pratica, si è forti se si costituisce un gruppo di lavoro in grado – allo stesso tempo – di padroneggiare i principali risultati degli studi su una specifica questione, avere riscontri di prima mano su ciò che implicherebbe attuare una misura in un qualunque Comune del nostro Paese, cogliere il reale significato di un disegno di legge e scrivere emendamenti giuridicamente inattaccabili. Alcune volte ci si è riusciti, altre no, ma questa è la direzione da seguire.

2.3. Proposte «chiavi in mano»

Mi riferisco alla declinazione particolarmente approfondita di ogni suggerimento per le politiche, riguardo agli aspetti tecnici toccati e alle modalità da impiegare per renderlo operativo. Si è seguita una semplice regola, che consiste nel porsi sempre la domanda: «nel caso domani il Governo decidesse di fare qualcosa contro la povertà, gli abbiamo messo a disposizione sia le idee a nostro parere più giuste sia tutte le indicazioni necessarie per attuarle?». Abbiamo tentato di collocarci dalla parte di chi disegna le politiche e di immaginare che decida di tradurre ciò che desideriamo in pratica: se abbiamo fornito un pacchetto dettagliato di indicazioni applicative che consentirebbe di farlo va bene, altrimenti no⁶⁴.

Le proposte, dunque, devono venire costruite «chiavi in mano», cioè essere complete e immediatamente utilizzabili dai decisori. L’assunto è che non sia sufficiente chiedere a chi detiene il potere di affrontare una determinata questione, ma gli si debba anche mettere a disposizione un preciso progetto operativo a tal fine. Un simile approccio è in grado di portare particolari benefici in un contesto, quello delle politiche pubbliche italiane, dove l’approfondimento sul

merito degli interventi e sulla loro declinazione operativa è, sovente, scarso (cfr. cap. 4).

Lo dimostra la profonda influenza esercitata dalla proposta del Reis sui contenuti del Rei. La motivazione, infatti, non va cercata in una visione particolarmente innovativa delle politiche contro la povertà, dato che il Reis condivideva l'impostazione ereditata dal precedente dibattito. La ragione, invece, è un'altra: nel corso della sua elaborazione era stato sviscerato l'insieme delle principali questioni applicative concernenti la messa in atto di un intervento di reddito minimo nel nostro Paese e – al momento di cominciare il dibattito parlamentare sulla nuova misura – né il Governo né le parti politiche né altri avevano mai realizzato un lavoro simile. Dunque, quando si dovette passare dagli obiettivi generali alla specifica progettazione della riforma, l'approfondimento da noi svolto in proposito si rivelò una risorsa inestimabile. In altre parole, il Reis era, semplicemente, l'unica proposta in Italia che avesse approfondito in dettaglio l'intero disegno operativo di un reddito minimo⁶⁵.

Un siffatto approccio richiede di esaminare e sminuzzare sempre una volta di più un'idea, un suggerimento, la reazione ad un'ipotesi avanzata da altri, per cercare di pesarne al meglio i pro e i contro nella prospettiva di un'eventuale traduzione pratica. La complessità delle *policies*, infatti, non lascia alternative: entrare nel loro dettaglio è assai impegnativo. Peraltro, nonostante gli sforzi compiuti in tal senso, in diverse occasioni le nostre elaborazioni si sono mostrate insufficienti, come se le concrete politiche di welfare si rivelassero comunque più complicate delle migliori intenzioni di comprenderle per trasformarle.

Quello qui illustrato potrebbe essere ritenuto un orientamento eccessivamente tecnocratico, troppo concentrato sugli aspetti tecnici e operativi, a scapito di visioni e ideali. Invece è proprio il contrario. L'approfondimento tecnico, infatti, altro non è che uno strumento decisivo per promuovere la traduzione nella realtà dei propri ideali, che, altrimenti, sono condannati in partenza a rimanere esclusivamente declaratorie. In altre parole, senza tecnica non ci possono essere ideali.

2.4. Il profondo coinvolgimento dei soggetti sociali

Il contributo dei soggetti dell'Alleanza all'elaborazione del Reis viene ripetutamente evidenziato in queste pagine. Disporre di una proposta insieme dettagliata e condivisa da tutti gli aderenti, cioè da numerosi tra i principali attori sociali del Paese, ha avuto rilevanti conseguenze. Da una parte, queste sue peculiarità hanno reso difficilmente praticabile per i decisori l'opzione di non prenderla in considerazione, hanno ridotto la complessità del processo decisionale e hanno reso

sostanzialmente impossibili eventuali strategie della politica tese a dividere i soggetti sociali⁶⁶.

Dall'altra, la costruzione partecipata della proposta ha costituito un fondamentale fattore di unione dell'Alleanza. In ogni discussione il Reis ha rappresentato il termine di riferimento, capace di sciogliere le divergenze sulle posizioni da assumere. Infatti, il dibattito interno per definire la linea dell'Alleanza era sempre fondato sul confronto tra il Reis e il tema del momento, si trattasse di un'ipotesi ventilata dal Governo, dell'imminente legge di bilancio o altro. La posizione dell'Alleanza diventava poi, automaticamente, quella di ogni realtà aderente⁶⁷. La presenza di un patto fondativo basato su un'elaborazione così dettagliata ha, dunque, fatto sì che – per utilizzare un'espressione coniata al nostro interno – i singoli soggetti abbiano effettuato una «cessione di sovranità» all'Alleanza. Questo è un effetto che non avevo previsto: l'ideazione di una proposta estremamente circostanziata, finalizzata a mettere alle strette il decisore, ha fornito anche lo strumento decisivo di garanzia della coesione e di risoluzione delle contrapposizioni.

2.5. Disponibilità senza benefici individuali

Esperienze come quella dell'Alleanza possono funzionare solo se le persone implicate coniugano un'elevata competenza con una forte idealità, che le porta a dedicarvi un impegno incessante senza attendersi benefici individuali. Così si sono comportati coloro i quali hanno lavorato insieme a me all'elaborazione del Reis e nelle innumerevoli occasioni successive, quando è stato necessario rispondere a proposte e ipotesi dei vari Governi, stimolarli e interagire su punti specifici. In assenza della loro grande disponibilità, il nostro cammino non sarebbe stato neppure ipotizzabile⁶⁸.

Questi tecnici si sono fortemente spesi semplicemente perché hanno condiviso il tentativo di migliorare il welfare del nostro Paese. Lo hanno fatto, infatti, senza ricavarne alcun vantaggio per sé; né di visibilità, dato che le idee sono divenute pubbliche con il «marchio» Alleanza e a ricevere ritorni personali d'immagine siamo stati esclusivamente il portavoce del momento ed io, nel mio ruolo di coordinatore scientifico. Né, tantomeno, di natura professionale; si è trattato, invece, di tempo sottratto alle loro mansioni abituali⁶⁹. C'è poco da aggiungere: si può anche progettare il miglior soggetto organizzato possibile sulla carta, ma senza materiale umano di prima qualità è tutto inutile. Non a caso, una considerazione simile a quella qui proposta pensando ai tecnici è stata formulata, nel capitolo precedente, con riferimento ai responsabili dei soggetti coinvolti.

3. La cassetta degli attrezzi: l'Alleanza come poverty lobby

3.1. Notevole insistenza, nessuna contrapposizione

L'attività di pressione avviata sin dalla costituzione dell'Alleanza ha conosciuto un picco nel 2015, anno politicamente cruciale. Lo sforzo in tal senso si è tradotto principalmente nelle attività elencate successivamente: anche queste – con forme ed esiti differenti in base alle situazioni – sono state realizzate pure negli anni seguenti. Alcuni tratti comuni le hanno caratterizzate.

Primo, la decisa insistenza. Si è trattato di un'azione continua e incessante, scandita dal tentativo di essere presenti in ogni momento, in ogni luogo e attraverso qualunque strumento comunicativo potesse servire a veicolare i nostri messaggi. Il mondo politico-istituzionale è assai complesso e in perenne movimento, dunque non si poteva prevedere in quali circostanze questa presenza continua avrebbe permesso alle nostre posizioni di raggiungere i decisori e – anzi – era ben chiaro che tante volte ciò non sarebbe avvenuto. L'idea era che realizzando numerosi e costanti tentativi, qualcuno sarebbe andato a segno.

Secondo, lo spirito costruttivo. Le richieste dell'Alleanza sono state sempre presentate in modo costruttivo, senza mai porsi in contrapposizione al Governo del momento. La ragione risiede nella differenza tra obiettivi di contenuto (i miglioramenti degli interventi rivolti ai poveri) e rapporti con gli attori (il modo di porsi nei confronti dei soggetti della politica e delle istituzioni). La nostra attenzione era focalizzata sui primi: i secondi, dunque, altro non erano che uno strumento da utilizzare al meglio per cercare di raggiungerli. A tal fine, pertanto, si cercava di creare con gli interlocutori il miglior clima possibile. In ogni modo, l'interazione tra obiettivi di contenuto e rapporti tra gli attori è sempre particolarmente delicata. Non a caso, è divenuta oggetto di tensioni interne durante la discussione del Reddito di cittadinanza (cfr. cap. 5).

Terzo, l'accettazione degli esiti negativi. Coerentemente con quanto appena detto, anche nelle occasioni che ci vedevano ottenere meno di quanto auspicato, o non ottenere nulla, non si rompeva mai con gli interlocutori. Dunque, quando le nostre posizioni non venivano accolte, si incassava l'esito negativo e si ricominciava subito l'attività di pressione. Innanzitutto, perché – quando c'è – pure un piccolo risultato per i poveri è meglio di niente, e rompere avrebbe significato metterlo a rischio. Inoltre, perché il peggioramento dei rapporti avrebbe reso più difficile avanzare nuove richieste in futuro. Infine, bisogna ricordare che l'Alleanza non disponeva degli strumenti «forti» di deterrenza politica storicamente a disposizione dei sindacati nelle relazioni con il Governo, come scioperi, ampie manifestazioni popolari

e altri.

Quarto, pacati nei toni e affilati nei contenuti. L'Alleanza ha sempre cercato di risultare moderata nelle forme e nei toni ma puntuale nel merito delle questioni. È la sintesi tra alcuni aspetti peculiari del nostro lavoro di *think tank* (la formulazione di proposte e opinioni estremamente circostanziate) e di *poverty lobby* (il modo di relazionarsi al potere qui illustrato).

3.2. Messaggi chiari

Disporre di proposte e posizioni dettagliate di per sé non basta. Bisogna anche tradurle in messaggi mirati per la politica, concentrati sulle tematiche da affrontare in una determinata fase, che risultino semplici e chiari senza perdere il riferimento ai contenuti. A tal fine, ogni passaggio significativo è stato accompagnato dalla preparazione da parte dell'Alleanza di un documento da rendere pubblico, si trattasse di ribadire le nostre istanze in diversi momenti, di sottolineare occasioni di particolare rilievo, ad esempio l'imminente promulgazione della legge di bilancio, di reagire a ipotesi avanzate dal Governo, o altro.

L'obiettivo dei testi consisteva nel mettere al centro le questioni riguardanti i contenuti degli interventi e tradurle in richieste puntuali per la politica, comprensibili a non addetti ai lavori. Le nostre osservazioni intendevano essere allo stesso tempo precise nel merito e il più possibile accessibili sul versante comunicativo. Un comunicato stampa ne sintetizzava i punti chiave. Gli scritti servivano come punto di riferimento sia per l'esterno sia all'interno, per l'azione dei singoli soggetti dell'Alleanza. A ciò si affiancava l'azione a livello tecnico, con la formulazione di richieste specifiche di cambiamenti legislativi, emendamenti o altro, da far arrivare a chi era impegnato nell'elaborazione delle norme.

3.3. Un'articolata trama di relazioni

Tessere una rete di relazioni rappresenta uno snodo chiave per qualunque attività di pressione e l'Alleanza non ha fatto eccezione; a tal fine, è risultato cruciale poter beneficiare del bagaglio di contatti dei singoli aderenti. Nel percorso che ha condotto al Rei (Governi di centro-sinistra), la coalizione sociale ha sviluppato connessioni primariamente con chi era, a vario titolo, direttamente coinvolto nelle decisioni. Sono state instaurate relazioni di natura formale, innanzitutto attraverso incontri, con il ministro del welfare, Poletti, ed altre persone – parlamentari, consulenti e dirigenti ministeriali – vicine a lui e ai due Presidenti del Consiglio succedutisi (Renzi e Gentiloni). Inoltre, vi sono stati numerosi contatti con ulteriori attori

politici influenti nel perimetro della maggioranza, ad esempio altri componenti del Governo o parlamentari.

La mappa delle relazioni è mutata durante l'elaborazione del Reddito di cittadinanza (primo Governo Conte). Come si vedrà più avanti, l'Alleanza ha cercato inutilmente di avviare un'interlocuzione formale con l'Esecutivo e con il ministro del welfare, Di Maio. Tuttavia, sono stati aperti a livello informale alcuni canali con personalità di spicco di area governativa, meno intensi di quelli avuti in precedenza ma particolarmente importanti proprio perché mancavano sedi ufficiali di confronto.

Pur nell'eterogeneità delle situazioni, sempre il salto di qualità è avvenuto allorché con alcuni soggetti chiave del processo decisionale è sorto un clima di fiducia reciproca, che ha portato alla nascita di rapporti informali stabili, articolati in momenti riservati, telefonate e e-mail. Ciò ha consentito un confronto più diretto, senza i filtri che i momenti formali portano inevitabilmente con sé.

Inoltre, abbiamo costruito una rete di collaborazioni con una pluralità di soggetti esterni alla politica – come giornalisti, esperti e altre organizzazioni – che hanno utilizzato le loro stesse relazioni per provare a influenzare le scelte nella direzione da noi auspicata. La rete degli «alleati dell'Alleanza» si è rivelata fondamentale.

Un esempio è rappresentato dall'Ordine degli assistenti sociali, con il quale si è lavorato a stretto contatto. Nella definizione del Rei, l'Ordine ha esercitato una significativa influenza usando due leve. Da una parte, una notevole competenza tecnica. Dall'altra, l'impegno a favore di una riforma che fosse complessivamente la migliore possibile per i poveri, senza concentrarsi solo sui propri obiettivi di categoria (assunzioni di assistenti sociali). Il qualificato sforzo a favore della nuova misura ha rafforzato la legittimazione dell'Ordine tra i soggetti coinvolti nella sua elaborazione e ha consentito, di conseguenza, anche il perseguimento dei suoi specifici interessi. Questo è, a mio parere, un messaggio utile per gli organi di rappresentanza di qualunque categoria.

3.4. Parlare con tutti

Tornando al contesto politico, le relazioni intessute dall'Alleanza non si sono fermate ai titolari del potere decisionale. Infatti, in ogni circostanza l'Alleanza si è proposta come un soggetto apartitico che dialoga con tutte le parti in campo, di maggioranza e di opposizione, sui contenuti degli interventi in discussione. Un soggetto, per meglio dire, che è esso stesso a cercare il confronto con le diverse forze politiche, ponendosi in ascolto delle rispettive posizioni. Fin dalla sua nascita, il tratto costitutivo di questa coalizione sociale è stato il posizionamento indipendente da qualunque realtà politica

accompagnato dalla centratura sul merito delle questioni⁷⁰.

Durante i Governi di centro-sinistra, dunque, da subito è stata cercata un'entrata in relazione con le opposizioni, in particolare con il Movimento cinque stelle, dato il vigore con cui chiedeva d'intervenire contro la povertà. Anche pubblicamente l'Alleanza ne riconobbe sempre il tenace impegno politico in materia. In effetti con i rappresentanti del Movimento che seguivano quella che allora era la proposta del Reddito di cittadinanza si riuscì ad aprire un'interlocuzione, mantenuta lungo l'intero periodo che ha portato al Rei e che permise di costruire rapporti – anche personali – che furono ugualmente importanti nella fase successiva.

3.5. La comunicazione pubblica

La visibilità dell'Alleanza nei media è risultata assidua in quelli di settore e minore in quelli generalisti. Si è concretizzata nei mezzi di comunicazione cartacei, online e radiofonici, senza riuscire ad agire sulle televisioni e attraverso i social (Twitter, Facebook, Instagram). Grazie alla sensibilità riscontrata, è stata progressivamente costruita una rete di giornalisti/commentatori interessati alla povertà e alla promozione delle nostre istanze, un'altra categoria importante di «alleati dell'Alleanza». Queste persone ci cercavano in momenti da loro ritenuti rilevanti ed erano spesso disponibili ad intervenire nel dibattito quando, al contrario, eravamo noi a spingere la loro attenzione verso una specifica questione.

Venendo agli incontri pubblici, mentre quelli tesi a verificare e/o affinare la proposta del Rei erano focalizzati esclusivamente sulla competenza tecnica dei partecipanti, diverso è stato l'approccio impiegato nell'organizzazione di momenti finalizzati a promuoverne l'introduzione, in cui l'attenzione verteva sulla ricaduta politica di convegni, seminari e pubblici di altra natura. La sede abituale di tali eventi era a Roma, spesso in spazi vicini al Parlamento e ai palazzi della politica, e si cercava sempre di coinvolgere componenti del Governo e/o altri soggetti di rilievo del processo decisionale. L'obiettivo consisteva nel costruire una prossimità con i luoghi dove il potere si manifesta fisicamente, portando il nostro pensiero il più possibile vicino ai suoi edifici e ai suoi rappresentanti.

3.6. L'effetto moltiplicatore

La natura di rete dell'Alleanza ha prodotto, nel suo sforzo di pressione, un effetto moltiplicatore. Infatti, le diverse attività menzionate – ad esempio, incontri con persone influenti, interventi pubblici e organizzazione di eventi – sono state realizzate sia in veste di soggetto unitario, sia singolarmente da molti tra i suoi aderenti, con diversi

gradi d'investimento ma sempre sventolando la «bandiera» Alleanza/Reis.

4. Dalla stagione delle commissioni alla stagione delle alleanze?

Il lavoro di elaborazione realizzato dall'Alleanza è da collocare nell'importante *cursus* storico di formulazione di proposte contro la povertà che ha avuto luogo nel nostro Paese. La richiesta di una misura nazionale di contrasto è stata portata avanti, da addetti ai lavori e singoli esponenti politici, a partire dagli anni '80. Sul piano sia della sensibilizzazione che propositivo, un ruolo decisivo è stato giocato da alcune commissioni di nomina governativa: la Commissione d'indagine sulla povertà (attiva dal 1984 al 2012), la Commissione Onofri (1997) e la Commissione Guerra (2013) (cfr. cap. 1). Nella crescente mole di studi sul contrasto alla povertà prodotta in Italia negli scorsi decenni, l'operato delle commissioni risulta particolarmente rilevante ai nostri fini perché è da qui che sono emerse molte tra le più importanti indicazioni per una misura di reddito di minimo.

Per quanto riguarda i contenuti, l'Alleanza si è collocata in continuità con la stagione delle commissioni. Infatti, l'impianto complessivo del Reis ne riprende i contributi. L'apporto ulteriore che la nuova proposta ha cercato di offrire – come si è detto – consiste nei passi in avanti compiuti rispetto alla declinazione operativa, cioè nel disegno specifico delle indicazioni di *policy*, e nella particolare considerazione tributata alle questioni da affrontare in sede attuativa.

Alcune discontinuità, invece, si registrano rispetto alla collocazione istituzionale e agli attori impegnati nella preparazione delle proposte. Le commissioni costituivano organi di nomina governativa, mentre l'Alleanza è un attore esterno alle istituzioni. Dunque, le commissioni in quanto tali non potevano svolgere quell'esplicita attività di pressione sui decisori – anche se i loro più autorevoli membri si sono individualmente spesi in tal senso – che invece ha caratterizzato l'Alleanza. Un'altra differenza riguarda il coinvolgimento delle associazioni e dei soggetti sociali che, seppure alcuni loro esponenti ne facessero parte, non potevano evidentemente essere direttamente promotori delle proposte delle commissioni; anche sul piano delle competenze messe in campo, a prevalere era il ruolo di accademici ed esperti di varia provenienza. Nell'Alleanza, invece, la funzione dei soggetti sociali è risultata centrale tanto nella predisposizione quanto nel sostegno ad una proposta che era «loro».

Colpisce notare come tratti simili caratterizzino – pur nelle loro differenze – i due soggetti probabilmente più noti per le loro proposte

nelle politiche di welfare e di giustizia sociale nati successivamente all'Alleanza, cioè l'ASviS⁷¹ e il Forum Disuguaglianze Diversità⁷². Entrambi si fondano sulla collaborazione tra differenti associazioni, organismi sociali di varia natura e studiosi, e sono stati ideati per tratteggiare proposte con l'obiettivo di incidere sulla politica agendo dall'esterno. Un simile modello – elaborazione di proposte/collocazione al di fuori del mondo politico-istituzionale/rete di vari attori della società/contaminazione tra il loro sapere e quello di esperti esterni – riceve in questa fase grande attenzione; altre realtà simili sono nate più recentemente, come l'Alleanza per l'infanzia⁷³, o sono in fase d'incubazione. Si tratta di un trend da verificare nel tempo, ma sembra che la predisposizione di proposte per la politica si stia – nel nostro Paese – sempre più spostando esternamente al suo perimetro, attraverso la costruzione di alleanze composte da vari attori sociali e da studiosi.

5. Una varietà di sconnessi tentativi

Torno ora al cammino che condusse – nell'autunno 2015 – alla legge di bilancio per l'anno seguente, contenente lo stanziamento per l'introduzione di una misura contro la povertà. L'Alleanza lavorò innanzitutto per instaurare un'interlocuzione con il ministro responsabile, il titolare del welfare Poletti. Questa fu la parte facile. Poletti, infatti, non solo prese a cuore la questione povertà ma fu anche il primo – tra le principali personalità politiche e istituzionali – a riconoscere un ruolo all'Alleanza, e lo fece quando ancora eravamo poco considerati. Secondo alcuni non fu influente la sua provenienza dal mondo della cooperazione⁷⁴, che lo rendeva sensibile alle dinamiche dei soggetti sociali organizzati. Quando, in seguito, gli ho chiesto la ragione della sua scelta, ha sottolineato come nella sua storia di cooperatore avesse visto troppe volte le conseguenze negative di divisioni tra gli *stakeholders*, e fosse rimasto colpito dall'unione di tanti soggetti intorno a un contenuto preciso, quello del Reis. A partire dalla primavera 2015, Poletti intervenne più volte a incontri pubblici da noi organizzati e aprì un canale informale con noi.

Ma ciò non poteva bastare. Ci volevano i finanziamenti e le scelte in merito erano saldamente in mano al Presidente del Consiglio, Renzi, che non era un sostenitore particolarmente fervente di una misura di reddito minimo. La parte difficile, dunque, consisteva nel congegnare tutto il possibile per spingerlo nella direzione auspicata. Cercammo, quindi, di raggiungere chiunque potesse influenzare il Presidente. I potenziali target erano selezionati attraverso due criteri: vicinanza a

Renzi per motivi politici e/o personali, ruoli sostanziali nel processo decisionale. Compiuto uno *screening* per mettere a fuoco chi fossero queste persone, si cercava di capire se qualcuno (di noi o tra le nostre conoscenze) fosse in contatto con loro e potesse fungere da intermediario: in caso positivo si tentava di raggiungerle per suo tramite.

Si doveva provare ogni strada perché dall'esterno non era possibile comprendere veramente l'effettiva influenza delle singole persone e/o la loro intenzione di spendersi per la causa. Quindi bisognava gettare una rete ampia sperando di raccogliere qualche pesce tra quelli giusti. Ad esempio: un assessore regionale che qualcuno di noi conosceva era notoriamente vicino a Renzi? Gli si chiedeva un appuntamento, si andava, si parlava e gli si lasciava una scheda con le nostre richieste. Un parlamentare fondamentale nella scacchiera renziana aveva collaborato, quando ancora era impegnato nella politica locale, con il componente di una nostra associazione? Si partiva con lui per Roma per avere un colloquio con l'onorevole. Gli esempi potrebbero continuare⁷⁵.

Lo sforzo profuso dall'Alleanza si collocava, altresì, in un contesto articolato. Una domanda ricorrente tra le persone coinvolte nei fatti dell'epoca riguarda chi abbia effettivamente persuaso il premier ad introdurre una misura di reddito minimo. Qui devo deludere il lettore. Non c'è mai stata una riunione alla quale Renzi ci abbia convocato per dirci «mi avete convinto, facciamo una misura contro la povertà». Più in generale – come illustro nel cap. 6 – penso che le ragioni e i soggetti all'origine di quella scelta siano stati molteplici.

Per quanto ci riguarda, comunque, le settimane precedenti alla presentazione della legge di bilancio per il 2016 furono senza eguali per impegno e caos. Incontrammo componenti del Governo, parlamentari, personalità diverse. Il nostro era un continuo altalenare tra speranze e disillusioni. Fondamentalmente, non si capiva nulla. Ad esempio, nel giro di un paio di giorni si passava dal ricevere da una delle persone più vicine al premier un sms come questo: «ho parlato con Matteo [Renzi], si è aperto uno spiraglio...» ad un convegno nel quale un autorevole componente del Governo dichiarava pubblicamente che, purtroppo, non sarebbe stato possibile trovare i fondi necessari.

In quel periodo si tennero anche due dei nostri momenti pubblici. A metà settembre fu presentato il Rapporto annuale Caritas, nel quale si evidenziava la perdurante assenza di politiche contro la povertà e si constatava che il soggetto che mostrava il maggiore interesse sul tema era il Movimento cinque stelle. L'evento ebbe una particolare eco, probabilmente a causa del mix di critiche al Governo e di apprezzamenti nei confronti dell'opposizione⁷⁶. Il giorno prima della

presentazione della legge di bilancio, l'Alleanza organizzò un convegno pubblico a Roma, per esporre un documento nel quale ribadiva le sue richieste, che ricevette meno attenzione del precedente. Le due occasioni ravvicinate mi consentirono di notare come gli eventi e i messaggi contro qualcosa ottengano dai media sempre maggiore interesse di quelli a favore di qualcosa.

Dopo quell'ultimo incontro iniziavo a convincermi che la battaglia fosse persa. La mattina successiva, invece, mi telefonò Bottalico, allora portavoce dell'Alleanza, dicendomi: «mi ha chiamato Poletti, oggi chiederà in Consiglio dei ministri un miliardo per i poveri in legge di bilancio»⁷⁷. Quella fu una giornata indimenticabile.

6. Messaggi sull'advocacy

6.1. Percezioni e realtà

Durante un incontro, avvenuto nella primavera del 2015, un membro del Governo estrasse dalla sua cartellina diversi dei nostri documenti e comunicati, regolarmente protocollati dai suoi uffici, dicendomi che l'Esecutivo aveva ben presenti le richieste provenienti da una fetta così ampia della società civile. «Allora ci considerano!», pensai. Quel giorno compresi l'importanza delle percezioni nella politica. Il Governo aveva maturato l'impressione che esistesse una forte domanda popolare per l'introduzione del Reis: un fatto che, sul piano politico, non poteva essere sottovalutato. In verità, la gran parte del lavoro dell'Alleanza veniva condotta esclusivamente da un piccolo gruppo di persone, tra tecnici indipendenti e individui appartenenti ad alcune organizzazioni aderenti. Inoltre, l'impegno dell'Alleanza era ancora poco conosciuto tra gli stessi componenti: solo in seguito è diventato noto. In altre parole, non esisteva alcuna grande spinta della società civile a favore del Reis. Ma poiché avevamo continuato a «bombardare» Governo e maggioranza con documenti e comunicati, accompagnati dal logo di 39 soggetti sociali che complessivamente raccolgono milioni di persone, questi percepivano l'esistenza di una moltitudine di individui che richiedeva, a gran voce, il Reis.

6.2. Unire le forze spiazza il potere

Sempre nella primavera del 2015, una delegazione dell'Alleanza fu ricevuta dal sottosegretario alla Presidenza del Consiglio Delrio, in quel momento personaggio chiave nel Governo Renzi. L'obiettivo dell'incontro consisteva nel presentargli la proposta del Reis. Parlando con noi, Delrio (cattolico qual è) ci definì «la Santa Alleanza». Ebbi l'impressione che a colpirlo maggiormente non fossero le

argomentazioni che gli esponemmo, bensì il fatto che un universo così eterogeneo di attori avesse deciso di muoversi insieme e procedesse compatto nel richiedere l'introduzione di una precisa proposta. In quell'occasione ho messo a fuoco quanto possa essere vincente, in Italia, la scelta di relazionarsi con il potere attraverso la costruzione di coalizioni coese e formate da diversi attori sociali. Nel nostro Paese il potere è abituato a rapportarsi con soggetti organizzati, non credo solo in materia di welfare, che si muovono autonomamente o, non di rado, che agiscono – esplicitamente o di fatto – uno in contrapposizione all'altro. Questo può succedere anche quando gli obiettivi dichiarati sono i medesimi, si tratti della riforma della scuola, di migliori interventi per le persone con disabilità o altro. Se si uniscono veramente le forze, il potere ne risulta disorientato poiché vede venir meno il suo abituale punto di riferimento, che ne definisce il modo di pensare e di agire: l'assunto di confrontarsi con una varietà di *stakeholders* che procedono ognuno per proprio conto.

6.3. Per i soggetti del sociale, aggiungere l'opinione pubblica è difficile

In merito alla comunicazione, bisogna distinguere due periodi. Il primo consiste nel percorso che ha portato al Rei, rimasto poco noto all'opinione pubblica e scarsamente pubblicizzato dalla stessa coalizione di centro-sinistra che lo promosse. Per i media, pertanto, il Rei non è mai andato oltre lo status di legge di settore delle politiche sociali. Il secondo periodo è quello che ha condotto all'introduzione del Reddito di cittadinanza, una misura fortemente pubblicizzata dalla parte politica proponente (il Movimento cinque stelle). Si è trattato, questa volta, di una vicenda di grande visibilità, che ha occupato i principali mezzi di comunicazione, impegnato i più importanti leader nella discussione ed è stata conosciuta da gran parte della popolazione.

Nel primo caso, la presenza dell'Alleanza sui media interessati è stata significativa rispetto a quella degli altri attori coinvolti, mentre nel secondo è risultata comparativamente piuttosto debole. In altre parole, la nostra voce risuonava con forza nel dibattito mediatico riguardante una legge di settore del sociale mentre risultava debole nel contesto di un provvedimento di primo piano per la politica nazionale. Si è riproposto in questa circostanza un problema incontrato tante volte dalle realtà del sociale, cioè la difficoltà a farsi ascoltare dall'opinione pubblica al di fuori del proprio mondo di riferimento.

6.4. La non linearità del processo di legittimazione

Nella fase iniziale della sua vita, non era affatto chiaro se l'Alleanza

avrebbe portato da qualche parte e lo scenario pareva scoraggiante. Infatti, nel 2013 l'importante tentativo degli allora ministro e viceministro al welfare, Giovannini e Guerra, di spingere il Governo Letta a varare una misura nazionale di reddito minimo non era andato in porto e il nuovo Esecutivo, presieduto da Renzi, ancora non mostrava interesse alla materia. L'azione dell'Alleanza, ugualmente, non raccoglieva particolare attenzione.

Ripensandoci, quello che allora sembrava un periodo arido risultò, invece, una fase di semina per il futuro. Sul piano politico, l'esperienza di Giovannini e Guerra aveva smosso le acque e il Movimento cinque stelle insisteva sulla necessità d'intervenire contro la povertà; sul versante sociale, il lavoro realizzato insieme per disegnare il Reis aveva fatto crescere l'Alleanza, che durante il 2014 aveva iniziato la propria attività di pressione. Come capita sovente, anche se l'intenzionalità di un soggetto organizzato rimane la stessa nel corso del tempo, la legittimazione che gli viene riconosciuta non cresce linearmente ma per «salti» dipendenti dall'evoluzione della sua attività (gli sforzi compiuti si sommano sino a raggiungere una certa «massa critica») e dai mutamenti del contesto politico-istituzionale. Anche nel caso dell'Alleanza, nel primo periodo il suo notevole impegno non pareva portare risultati: poi – da un certo momento in avanti – le fu riconosciuto un ruolo centrale nel processo decisionale. Nondimeno – come si vedrà – quando questo ruolo sembrava acquisito, il cambio di maggioranza al Governo lo fece rapidamente venir meno.

6.5. *I costi dell'advocacy*

Ho appreso, in corso d'opera, che l'attività di *advocacy* comporta alcuni costi inevitabili per chi la svolge. Primo, essere percepiti come eccessivamente insistenti e invadenti. In diverse occasioni i commenti sull'Alleanza sono stati: «ma cosa vogliono questi», «chi si credono di essere», «si stanno prendendo uno spazio che non è loro», e via dicendo. Siffatte reazioni giungevano prevalentemente dal mondo politico e istituzionale ma anche – in qualche passaggio – dall'interno della nostra stessa coalizione sociale quando la sua azione veniva percepita da singoli soggetti aderenti come troppo limitante della propria autonomia. Peraltro, una modalità d'interazione con il potere così determinata e insistente risultò talora un problema per qualche componente dell'Alleanza, che temeva ripercussioni su altri tavoli aperti con il Governo. Ma sarebbe stato strano il contrario.

Secondo, darsi delle priorità. Ad un certo punto ridussi i contributi al quotidiano per il quale scrivevo da tempo, «Il Sole 24 ore», restringendoli alla sola povertà, mentre sino ad allora avevano toccato l'insieme delle politiche sociali; parimenti smisi d'intervenire su

argomenti differenti anche in altre sedi pubbliche, ad esempio alcuni siti. Lo decisi quando una persona influente della maggioranza, commentando un mio pezzo sull'assistenza agli anziani, disse che l'atteggiamento critico che avevo mostrato verso il Governo dipendeva dal mio risentimento per la scarsa volontà politica di intervenire contro la povertà. Capii allora che non dovevo esprimermi pubblicamente su temi diversi perché ciò avrebbe potuto essere facilmente strumentalizzato e, dunque, risultare dannoso per la mia priorità di quella fase (per l'appunto, la lotta alla povertà). In altre parole, se volevo provare a essere un attore efficace nella definizione delle politiche, dovevo rinunciare a esserne un commentatore.

Terzo, dedicare tanto tempo. Quando è nata l'Alleanza non immaginavo quanto ne avrebbero richiesto sia l'attività di pressione che quella di elaborazione di proposte. In altre parole, mentre mi era chiaro che queste fossero le strade da percorrere, non avevo affatto intuito il grado d'impegno che sarebbe stato necessario.

59 Acli e Caritas (2013), *Reddito d'inclusione sociale (Reis). Proposta per un patto aperto contro la povertà*, a cura di Gori, C., Roma.

60 Alleanza contro la povertà in Italia (2014), *Reddito d'inclusione sociale (Reis). La proposta dell'Alleanza contro la povertà in Italia*, Roma.

61 Gori, C., Baldini, M., Martini, A., Motta, M., Pellegrino, S., Pesaresi, F., Pezzana, P., Sacchi, S., Spano, P., Trivellato, U., Zanini, N. (2016), *Il Reddito d'inclusione sociale (Reis). La proposta dell'Alleanza contro la povertà in Italia*, Il Mulino, Bologna.

62 Il testo del 2014 è lungo 117 pagine, mentre quello del 2016 ne ha 560.

63 Nervo, G. (2003), *Cultura «nobile» e cultura «povera»: reciproche integrazioni e arricchimenti nella formazione*, in «Studi Zancan», Padova, pp. 21-37.

64 Talora, in vari settori, le proposte non rispondono a questo criterio perché non approfondiscono a sufficienza i contenuti di *policy*. Altre volte, proposte molto stimolanti disegnano nitidamente un nuovo intervento a regime senza però occuparsi del percorso di transizione, cioè di come tradurlo in pratica intervenendo sulle politiche esistenti. Ciononostante, agire su queste ultime è sempre il primo scoglio che il decisore deve affrontare.

65 L'altra proposta molto approfondita esistente, quella dell'Istituto per la ricerca sociale (Irs), si concentrava, in particolare, sulle modalità di finanziamento della misura. Cfr. Ranci Ortigosa, E. (a cura di, 2016), *Costruiamo il welfare dei diritti*, in «Prospettive Sociali e Sanitarie», a. XLVI, n. 2.

66 Madama, I., Jessoula, M. (2015), *Alleanza contro la povertà e reddito minimo. Perché può essere la volta buona*, in Caritas Italiana (a cura di), *Dopo la crisi, costruire le riforme – Rapporto 2015 sulle politiche contro la povertà in Italia*, Caritas Italiana, Roma, pp. 91-104.

67 Non esistevano posizioni dei singoli aderenti differenti da quelle dell'Alleanza. Quest'ultima si esprimeva a nome di tutti i suoi componenti e sarebbe stato impensabile che qualcuno ne prendesse le distanze, se non disconoscendo il Reis e – quindi – uscendone, dato che la realizzazione della proposta costituiva la ragion

d'essere della coalizione.

68 Non è la prima volta che – nella preparazione di proposte e nella relativa attività di *advocacy* – ho incontrato una disponibilità notevole, e superiore alle mie attese, da parte di esperti a vario titolo coinvolti; cfr., ad esempio, Gori, C. (2008), *Un emendamento per 100.000 bambini. Storia di una poverty lobby all'italiana*, in «Rivista italiana di politiche pubbliche», 2, pp. 115-142.

69 Non vi sono neppure stati incentivi economici, dato che i tecnici dei soggetti appartenenti all'Alleanza non hanno mai ricevuto alcuna remunerazione aggiuntiva, mentre gli altri sono stati pagati esclusivamente per l'elaborazione del Reis e non per tutte le altre attività realizzate.

70 Ciò detto, gli attori sociali dell'Alleanza maggiormente coinvolti nelle vicende politiche sono tradizionalmente vicini al centro-sinistra.

71 L'Alleanza italiana per lo sviluppo sostenibile (ASviS) è nata nel 2016, per far crescere nella società italiana, nei soggetti economici e nelle istituzioni la consapevolezza dell'importanza dell'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile e per mobilitarli allo scopo di realizzare gli obiettivi di sviluppo sostenibile (www.asvis.it) (cfr. cap. 10).

72 Il Forum Disuguaglianze Diversità è nato nel 2017 per disegnare proposte generali per l'azione collettiva e pubblica tese a ridurre le disuguaglianze, attraverso l'incontro e la collaborazione tra il mondo della ricerca e quello della cittadinanza attiva (www.forumdisuguaglianzediversita.org) (cfr. cap. 10).

73 L'Alleanza per l'infanzia è nata nel 2019 per promuovere la realizzazione di migliori politiche pubbliche di sostegno a bambini, ragazzi e loro genitori nel nostro Paese (www.alleanzainfanzia.it).

74 Giuliano Poletti, ministro del welfare nei Governi Renzi e Gentiloni (2014-2018), era stato sino ad allora presidente della Lega nazionale delle cooperative (Legacoop).

75 Altri esempi tra i tanti: il direttore di una nota rivista di welfare era in quella fase vicino a Renzi? Si organizzava un pranzo, alla fine del quale lui contattava il premier per sensibilizzarlo sulla povertà. Un tuo collega era amico di gioventù di un ministro influente? Si preparava una nota e lo si pregava di girarla a quest'ultimo, nel caso potesse servire.

76 Gli articoli pubblicati dai giornali avevano titoli come *Piano anti-povertà. Duello sui fondi tra Governo e Caritas* («Corriere della Sera», 16 settembre 2015) o *La Caritas accusa Renzi: per i poveri non fa nulla. Presentato il Rapporto annuale: dal Governo solo 'avanzamenti marginali'. Se si parla del problema è «per merito dei 5Stelle»* («il Fatto Quotidiano», 16 settembre 2015).

77 Nella legge di bilancio per il 2016 furono poi stanziati 600 milioni per quell'anno e 1 miliardo a partire dal 2017.

4.

Il disegno condiviso di una politica pubblica

Le modalità impiegate per elaborare le misure di reddito minimo susseguitesì nel tempo non avrebbero potuto risultare più diverse tra loro. Sono stati visti all'opera modelli antitetici di costruzione di una riforma: il disegno condiviso di una politica pubblica (Reddito d'inclusione) e quello accentrato (Reddito di cittadinanza). Il loro interesse travalica lo specifico settore del contrasto della povertà perché entrambi riflettono, seppure in forme accentuate, le prassi abitualmente in uso nella progettazione delle politiche: una si basa sulla collaborazione tra l'ente pubblico titolare e gli altri soggetti interessati al tema in questione, mentre l'altra non lo fa. Questo capitolo discute il primo modello – adottato nel biennio 2016-2017 – e il successivo il secondo.

1. Prologo. Foto di gruppo in un ristorante romano

Un mese prima delle elezioni del marzo 2018, l'Alleanza organizzò una cena per festeggiare il cammino compiuto nella legislatura che volgeva al termine. Vennero invitati gli alleati formali, aderenti alle nostre realtà, e quelli informali, cioè i numerosi soggetti con i quali avevamo lavorato negli anni precedenti. Oltre a molti di noi, erano presenti il ministro del welfare uscente, i più influenti esponenti politici che avevano seguito il tema della povertà per il Partito democratico e per il Movimento cinque stelle e i parlamentari che se ne erano maggiormente occupati. Mancavano i tecnici del ministero del welfare, che non avevano potuto esserci. Tra i presenti tanti si conoscevano e interagivano ormai da diversi anni; la cena si svolse in

un clima amichevole e allegro. La fotografia di quella serata restituisce i cardini del percorso di costruzione del Rei. Da una parte, la molteplicità di attori coinvolti: Governo e Parlamento, maggioranza e opposizione, soggetti sociali e tecnici del ministero. Dall'altra, persone con appartenenze e storie assai eterogenee che avevano deciso di lavorare insieme per migliorare le politiche sociali del nostro Paese.

2. I cardini di un disegno condiviso

L'approvazione della legge di bilancio per il 2016 – avvenuta alla fine dell'anno precedente – rappresentò uno spartiacque: vennero previsti, per la prima volta, finanziamenti strutturali destinati all'introduzione di una misura di reddito minimo. La sua predisposizione, invece, fu rimandata a una successiva legge delega. Pertanto, mentre sino ad allora l'interrogativo principale era stato «se» s'intendesse avviare la misura, da quel momento in avanti diventò «come» disegnarla.

L'iter di elaborazione cominciò nel febbraio 2016, quando l'Esecutivo presentò il previsto disegno di legge delega al Parlamento, che lo discusse sino a giungere all'approvazione della legge delega nel marzo 2017. In aprile, il Governo e l'Alleanza siglarono un Memorandum contenente i punti principali del successivo decreto legislativo 147/2017 che varava il Reddito d'inclusione (Rei), approvato dal Consiglio dei ministri ad agosto. La misura prese operativamente il via il 1° dicembre. Rilevanti modifiche migliorative – rese possibili dal reperimento di ulteriori fondi – furono inserite nella legge di bilancio per il 2018.

La costruzione del Rei è stata il frutto di un cammino condiviso da attori istituzionali, politici e sociali, con le modalità illustrate di seguito. Queste sono state mantenute durante l'intero biennio 2016-2017, superando anche gli inevitabili scossoni dovuti alla crisi del Governo Renzi, seguita alla sconfitta nel referendum costituzionale di fine 2016, e al passaggio all'Esecutivo Gentiloni. In quel momento, infatti, nell'iter in corso si verificò uno stallo e il suo futuro divenne incerto. L'Alleanza era già da mesi intensamente coinvolta nella definizione della misura, agendo dunque all'interno del processo decisionale, ma in quell'occasione si ripropose come attore che esercita pressione dall'esterno. A tale scopo pubblicò un appello a «non fermare la riforma»⁷⁸ e svolse un'energica opera di sensibilizzazione: l'eco fu ampia. Si ripropose così un tratto tipico dell'intero percorso compiuto dalla coalizione sociale: alternare, in base alle circostanze, il ricorso ai due strumenti a sua disposizione per influenzare il processo decisionale, quello della competenza (ruolo di *think tank*) e quello della pressione politica (ruolo di *poverty lobby*).

2.1. I rapporti tra gli attori: gli *outsiders* al tavolo del negoziato

Il disegno del Rei è stato fondato su una precisa impostazione. Il Governo e la prima forza politica di maggioranza, il Partito democratico, decisero di progettare la riforma insieme all'Alleanza contro la povertà, che offrì la sua massima disponibilità. Pertanto, il testo della normativa venne formulato attraverso il confronto tra i titolari del potere pubblico (Governo e maggioranza) e il principale soggetto sociale di promozione dei diritti della popolazione interessata (l'Alleanza, che aveva costruito la propria autorevolezza grazie al lavoro svolto negli anni antecedenti all'elaborazione della misura).

Il metodo impiegato non ha precedenti nella storia delle politiche di welfare di livello nazionale in Italia. Infatti, le esperienze pregresse di riforme definite attraverso percorsi negoziali e accordi tra Governi e soggetti sociali riguardano la concertazione, con il coinvolgimento delle confederazioni sindacali in occasione di importanti mutamenti in materia di salari, pensioni e mercato del lavoro. Questa procedura aveva conosciuto nel nostro Paese una stagione florida prima della fine del secolo scorso, mentre in seguito ha vissuto un sostanziale declino, pur con qualche eccezione⁷⁹. Tra quanto avvenuto nell'elaborazione del Rei e le passate esperienze di concertazione si registrano notevoli difformità.

Le novità sul tappeto

L'unico punto di contatto tra il disegno del Rei e la concertazione riguarda la relazione – logica, prima ancora che temporale – tra l'accordo siglato tra le parti e il cambiamento normativo. Quando si adotta il metodo concertativo, inizialmente i soggetti sociali e il Governo giungono a un'intesa, che in seguito viene tradotta in legge⁸⁰. Analogamente, il Memorandum del 2017 tra Esecutivo e Alleanza conteneva precise indicazioni per il disegno del Rei, che si ritrovano nel successivo decreto 147/2017.

Invece la differenza principale, da cui discendono tutte le altre, concerne la fascia di popolazione interessata. Storicamente, gli accordi raggiunti attraverso la concertazione riguardavano prevalentemente gli *insiders*, cioè le categorie che nel sistema italiano di protezione sociale godono di maggiori tutele, legate alla loro collocazione nel mercato del lavoro (presente o passata, se pensionati)⁸¹. Per la prima volta, invece, ci si rivolgeva esclusivamente agli *outsiders*, dunque a coloro i quali non beneficiano di tutele e si trovano ai margini della società.

Il mutamento delle categorie toccate si riflette nella natura dei soggetti sociali coinvolti: in precedenza i sindacati, in quanto rappresentanti di lavoratori e pensionati; ora una costellazione molto più ampia e composita di realtà – tra le quali anche le confederazioni

sindacali – raggruppate nell'Alleanza per dar voce ai poveri⁸². Pure il rapporto tra popolazione interessata e attori sociali è ben diverso: i sindacati agivano come organizzazione collettiva d'interessi – detto più semplicemente, rappresentavano i propri iscritti al tavolo della trattativa –, mentre l'Alleanza si batteva per i poveri senza avere alcun legame diretto con essi.

Veniamo ora agli strumenti utilizzabili dai soggetti sociali per condizionare il Governo. Nella concertazione, le parti sociali potevano ricorrere ad armi di deterrenza politica quali scioperi, mobilitazioni, ampie manifestazioni popolari e altre; disponevano, dunque, di mezzi di conflitto da impiegare, o minacciare, quando ritenuto necessario. L'Alleanza, al contrario, non poteva utilizzarne alcuno poiché i poveri hanno una ridotta capacità di mobilitazione e poco potere da far pesare nella negoziazione con l'attore pubblico (cfr. cap. 6): esattamente l'opposto degli *insiders*. La coalizione sociale puntava, invece, principalmente su due altre risorse, più volte richiamate: la competenza e la forza della sua rete (figlia tanto della sua ampiezza quanto della sua coesione).

Il disegno condiviso, almeno in modo così strutturato, è stato una novità anche per il più ristretto ambito delle politiche di welfare sociale definite a livello statale. Peraltro, in precedenza erano mancate occasioni analoghe poiché l'introduzione del Rei costituisce la prima riforma nazionale del settore⁸³, che definisce un insieme di regole, diritti e finanziamenti per uno specifico intervento⁸⁴. Non a caso, quello del 2017 è il primo Memorandum sul sociale nella storia del nostro Paese⁸⁵, mentre tale strumento in passato era stato utilizzato, appunto, per salari, lavoro e pensioni.

2.2. *L'interlocuzione: un costruttivo confronto di merito*

Venendo alla natura dell'interlocuzione tra i soggetti coinvolti, ha avuto luogo un confronto assai approfondito sui contenuti della misura – cioè le soluzioni concrete per i poveri – nel quale si sono evitati i maggiori pericoli insiti in situazioni simili: la contrapposizione e l'arrendevolezza. Infatti, i titolari del potere pubblico (Governo e maggioranza) e l'Alleanza non erano aprioristicamente né ostili né allineati gli uni alle posizioni degli altri: conducevano invece un serrato confronto di merito, cercando con spirito costruttivo un punto d'incontro.

La via intrapresa era in linea con la vocazione dell'Alleanza, che ha fatto della competenza una leva fondamentale per perseguire i propri ideali e ha sempre impostato le sue relazioni con gli interlocutori politici e istituzionali sul principio di «notevole insistenza, nessuna contrapposizione» (cfr. cap. 3). La coalizione sociale, dunque, sosteneva con decisione le proprie posizioni ma cercava di evitare la

rottura, che avrebbe messo a rischio quanto era stato già ottenuto e reso più difficile avanzare nuove richieste in seguito. Si trattava di un posizionamento coerente con le carte che l'Alleanza poteva giocare al tavolo del Rei, menzionate sopra: la forza della sua proposta e la condivisione da parte dei numerosi aderenti, ma non le armi della deterrenza politica.

L'apporto dell'Alleanza alla realizzazione di un clima costruttivo è andato oltre il rapporto con Governo e maggioranza. Sin dalla nostra costituzione, infatti, avevamo seguito la regola di «parlare con tutti» sui contenuti delle questioni (cfr. cap. 3) e, di conseguenza, avviato un'interlocuzione con gli esponenti del Movimento cinque stelle – allora all'opposizione – impegnati sul tema della povertà⁸⁶. Il dialogo positivo instauratosi ha contribuito all'atteggiamento da loro tenuto durante l'iter parlamentare: pur non lesinando critiche al Rei, ne hanno valorizzato gli aspetti positivi e hanno riconosciuto l'importanza di aver compiuto un primo passo nella lotta alla povertà, concorrendo così al clima fattivo che ha accompagnato l'elaborazione della misura.

Un costruttivo confronto sul merito, tuttavia, è possibile esclusivamente se gli attori politico-istituzionali responsabili di disegnare una riforma lo promuovono. Governo e maggioranza scelsero con decisione questa strada, mostrando al proposito una corrispondenza di vedute con l'Alleanza. Le assonanze tra i due soggetti in campo, però, non si esauriscono qui poiché anche la coesione interna non costituiva una prerogativa esclusiva di quest'ultima. Come è noto, le contrapposizioni che attraversano uno stesso schieramento politico (un Governo, la sua maggioranza parlamentare o i singoli partiti che ne fanno parte) ostacolano sovente le relazioni con i soggetti sociali così come i complessivi percorsi riformatori. Durante l'elaborazione del Rei, invece, le diverse componenti della maggioranza e dell'Esecutivo seppero mantenere un significativo livello di collaborazione, che rappresentò una condizione decisiva per il procedere dell'intero iter e consentì di superare le divergenze tra loro, quando si presentarono.

Si giunge così a un messaggio fondamentale trasmesso dall'intera vicenda del Rei: la «feconda simmetria» tra gli attori coinvolti come condizione essenziale per il successo dell'interlocuzione tra titolari del potere pubblico e organizzazioni sociali. In altre parole, questa produce risultati positivi esclusivamente se ambedue condividono i diversi presupposti necessari al suo buon funzionamento. È ciò che avvenne in tale occasione riguardo a tutti i fattori chiave: entrambi prediligevano un approccio costruttivo, disponevano di elevate competenze ed erano coesi al loro interno.

Costruttivi, non arrendevoli

Giova rimarcare che per l'Alleanza cercare di evitare rotture non significava né rinunciare alla possibilità – se del caso – di ricorrervi né attenuare il proprio sforzo di pressione. Essere costruttivi, si è detto, non coincide affatto con l'essere arrendevoli. Ad esempio, abbiamo sempre ritenuto che i finanziamenti dedicati fossero lontani da quelli necessari: collaborammo quindi nel formulare indicazioni utilizzabili per una misura adeguata nelle risposte e in grado di raggiungere l'intero target di utenza, da applicare inizialmente in modo parziale a causa delle risorse limitate. Allo stesso tempo, l'Alleanza continuò a premere per l'incremento degli stanziamenti (purtroppo senza gli esiti auspicati, come si vedrà). Analogamente, la coalizione sociale aveva sempre spinto per una logica universalistica nei criteri di accesso, ma constatò a lungo l'impossibilità di superare la categorialità. Pertanto, accettò questo stato di cose nella prima versione del Rei ma non smise di richiederne il superamento, come successivamente avvenne⁸⁷.

Diverso fu quanto accadde, poche settimane prima della data ipotizzata per il Memorandum, per il fondo dedicato ai servizi sociali. Il Governo ci comunicò che non era stato previsto e che, contrariamente alle nostre aspettative, i servizi avrebbero dovuto essere alimentati esclusivamente con le risorse in essere dei Comuni e con i fondi europei. Ciò avrebbe reso irrealizzabile l'elaborazione di adeguati percorsi d'inclusione sociale. Tuttavia, mentre per le criticità illustrate prima sarebbero state possibili successive azioni migliorative, era arduo immaginare di recuperare il fondo per i servizi in seguito⁸⁸. Facemmo, pertanto, una pressione particolarmente decisa a favore della sua introduzione: si trattò del solo momento in cui aleggiò la possibilità di una rottura. Fortunatamente, il fondo fu poi previsto nel Memorandum (cfr. cap. 8).

Crisi dei corpi intermedi? Dipende

Infine, vale la pena di chiedersi che cosa aggiunga quanto illustrato sin qui all'ampio dibattito sulla «crisi dei corpi intermedi», che ormai da anni cattura l'interesse di molti⁸⁹. Il messaggio è chiaro: non è possibile difenderli od osteggiarli aprioristicamente perché l'utilità del loro ruolo dipende da come viene concretamente declinato, a partire dalle caratteristiche degli attori sociali in campo e dalla natura del loro apporto. Ad esempio, una tra le principali critiche ricevute consiste nell'aver contribuito in passato a rafforzare la distinzione tra individui garantiti e non garantiti, avendo utilizzato le relazioni con l'ente pubblico prevalentemente per consolidare le tutele a favore dei primi; in quest'occasione, invece, si è guardato ai più deboli tra i non garantiti, cioè i poveri. Analogamente, un'altra critica diffusa riguarda l'aver troppe volte dato per scontato che i corpi intermedi detenessero

le competenze necessarie a risolvere i problemi che venivano affrontati, mentre non era necessariamente così. Nel nostro caso, invece, l'elevata competenza nel merito della *policy* in discussione ha rappresentato un aspetto chiave, come vedremo in seguito. Gli esempi potrebbero continuare.

2.3. Gli estensori della riforma: la comunità epistemica

All'interno della cornice illustrata prese forma una rete di esperti che disegnarono il Rei attraverso un'assidua collaborazione tra loro. Eccone la mappa: *i)* il gruppo di consiglieri e consulenti della Presidenza del Consiglio; *ii)* alcuni dirigenti del ministero del welfare; *iii)* alcuni parlamentari di maggioranza presenti nelle commissioni di Camera e Senato coinvolte (per livello di competenza da considerare veri e propri tecnici); *iv)* gli esperti dell'Alleanza⁹⁰. In tale assetto, informale ma stabile, s'inserivano a volte altri soggetti – ad esempio esponenti dell'Anci, della Conferenza delle Regioni o dell'Ordine degli assistenti sociali – quando le specifiche questioni da affrontare lo richiedevano.

Queste persone diedero vita a quella che viene abitualmente definita una comunità epistemica⁹¹, cioè una rete relativamente ristretta di esperti che producono conoscenze rilevanti per le politiche pubbliche, caratterizzata da tre aspetti. Primo, le posizioni strategiche occupate dai suoi componenti, che operavano in rappresentanza degli attori responsabili delle scelte politiche (Governo, Partito democratico e Alleanza), collocati in punti chiave del processo decisionale.

Secondo, il controllo della conoscenza. Le persone coinvolte ne detenevano un insieme articolato, legato alle rispettive provenienze dai mondi della politica, della burocrazia e della ricerca. Tutti costoro, benché a livelli diversi, erano alquanto preparati e l'insieme delle competenze in loro possesso risultava superiore a quello di chiunque altro fosse implicato nella predisposizione della misura⁹².

Terzo, la condivisione della stessa impostazione in merito alla politica pubblica in esame, pur con opinioni difformi su singoli aspetti. Tale concordanza si manifestava nella proposta del Reis avanzata dall'Alleanza, che ha influenzato in profondità il disegno del Rei. Chi era da più tempo impegnato nel contrasto della povertà vi si riconosceva anche perché faceva propri quei risultati del precedente dibattito condivisi da gran parte degli esperti, mentre tutti consideravano le dettagliate analisi e indicazioni ivi contenute un punto di riferimento⁹³.

In sintesi, l'intreccio tra posizioni strategiche occupate, controllo della conoscenza e condivisione dell'impostazione spiega l'influenza della comunità epistemica. Di conseguenza, il percorso di costruzione del Rei si è sviluppato a un duplice livello. Vi sono stati i passaggi

formali: l'iter della discussione parlamentare della legge delega, attraverso il dibattito nelle commissioni competenti di Camera e Senato e in aula, la stesura del successivo decreto legislativo da parte dell'Esecutivo e la predisposizione della legge di bilancio per il 2018, così come incontri formali dell'Alleanza con il Governo e i gruppi parlamentari. A condurre il cammino, però, sono stati i costanti scambi – di natura informale – tra i soggetti della comunità epistemica, che operavano in stretto contatto con i rispettivi referenti politici e/o istituzionali⁹⁴.

3. Il disegno condiviso nel contesto italiano

In un efficace articolo che sintetizza i risultati di un ampio dibattito, Cassese evidenzia alcune ragioni per cui spesso nel nostro Paese «la politica non riesce a fare buone leggi»⁹⁵, in grado di rispondere adeguatamente alle esigenze della popolazione. I motivi esposti sono la marginalizzazione dei contenuti, la mancanza di una regia nell'elaborazione delle norme, la debolezza degli apparati ministeriali e il limitato controllo sul legislatore. Metterli a confronto con quanto avvenuto durante l'elaborazione del Rei aiuta a cogliere ulteriormente le specificità di questa esperienza.

Prima causa: la ridotta attenzione ai contenuti

«Le nostre politiche pubbliche sono preparate e decise male. Nella fase della formulazione, non si considerano tutte le opzioni, non si vagliano le relative conseguenze, si negozia alla cieca». Le leggi – nota l'autore – vengono sovente elaborate prestando poca attenzione alla qualità dei loro contenuti, cioè degli interventi destinati ai cittadini. All'origine di questa mancanza si trovano tanto le competenze quanto l'intenzionalità dei soggetti coinvolti. Da una parte, costoro spesso non detengono le conoscenze necessarie. Dall'altra, anche quando sono presenti o facilmente acquisibili dall'esterno, non di rado manca l'interesse a utilizzarle perché prevalgono logiche di altra natura o, più semplicemente, perché si è abituati così. È stato invece spiegato come – questa volta – i componenti della comunità epistemica fossero piuttosto preparati sulle politiche contro la povertà e il confronto di merito abbia guidato l'intero percorso.

Cassese sottolinea che la scarsa qualità dell'elaborazione normativa dipende anche dal mancato approntamento di testi preparatori, approfonditi tecnicamente e ricchi di evidenza empirica, che possano rappresentare la base dalla quale partire. La loro assenza indebolisce l'iter legislativo dalle fondamenta. In effetti, il corposo volume di presentazione del Rei⁹⁶ ha svolto una funzione assimilabile a quella

che riveste il «Libro Bianco», un documento steso dal Governo all'inizio del percorso di predisposizione di una riforma, abituale all'estero ma piuttosto raro in Italia. Esso contiene solitamente proposte per la definizione di un successivo atto legislativo, le declina dal punto di vista tecnico, le accompagna con dati ed evidenze empiriche e le compara con opzioni alternative. Questo, per l'appunto, è ciò che si trova nel testo del Reis, che i diversi soggetti coinvolti nella preparazione della nuova misura hanno giudicato positivamente e, dunque, utilizzato come riferimento. Giova ricordare che il Reis non era la migliore elaborazione tra quelle esistenti bensì, semplicemente, l'unica ad approfondire in dettaglio il complessivo disegno operativo per la realizzazione di un reddito minimo. Infatti, né le istituzioni né altri soggetti si erano dedicati a lavori simili (cfr. cap. 2).

Seconda causa: l'assenza di una cabina di regia

Manca un soggetto che coordini il complesso iter di predisposizione di una normativa, tenendo le fila dell'operato dei vari attori coinvolti. La regia spetterebbe alla Presidenza del Consiglio, che tuttavia – ricorda l'autore – la esercita limitatamente poiché è priva di una struttura dedicata ed è «stracarica di personale ma non di quello che servirebbe a questo scopo», essendo le competenze possedute quasi esclusivamente di natura giuridica a scapito dei contenuti delle politiche. Nei Paesi con i quali ci confrontiamo, invece, i Primi ministri dispongono di strutture stabili e formate da uno staff di tecnici altamente qualificati.

In occasione del Rei tale carenza è stata colmata dal nucleo tecnico di consiglieri costituito a Palazzo Chigi con Renzi e mantenuto con Gentiloni. Questo «piccolo gruppo di volenterosi»⁹⁷, benché i suoi componenti fossero in numero inadeguato e non integrati in una squadra con compiti formalizzati e sinergici, è riuscito a svolgere efficacemente la funzione di coordinamento.

In effetti, relazionandosi con la Presidenza del Consiglio si aveva l'impressione di avere a che fare con due mondi separati. Da una parte, i suoi oltre 4 mila dipendenti. Dall'altra, un ristretto numero (variabile nel tempo ma sempre più vicino alle dita di una mano che di due) di tecnici, sovraccarichi di lavoro, che non si occupavano solo del Rei bensì di molteplici politiche economiche e di welfare. In modo del tutto informale, legittimati esclusivamente dalla copertura politica del premier di turno e con il sostegno di qualche funzionario di buona volontà, quei pochi esperti seguivano passo dopo passo la predisposizione di numerose politiche pubbliche in materie cruciali per l'Italia.

Terza causa: le debolezze delle strutture ministeriali

Cassese sottolinea l'insufficiente «qualità istituzionale degli apparati»,

evidenziando come ampi settori delle amministrazioni ministeriali siano privi di competenze all'altezza delle loro responsabilità. Inoltre, le conoscenze in materia di diritto e di legislazione esercitano un'assoluta supremazia su quelle concernenti il merito delle *policies*, assai deficitarie ma decisive. Le criticità dell'amministrazione – continua l'autore – riguardano anche i comportamenti agiti: sovente, infatti, vi si riscontra una carente determinazione a svolgere il proprio ruolo nel modo più utile alla cittadinanza.

In quest'occasione, invece, l'apparato del dicastero competente ha mostrato un volto ben diverso. Il cammino compiuto sarebbe stato irrealizzabile, infatti, se ai vertici della struttura tecnica del ministero del welfare non si fossero trovate persone estremamente preparate sia sulla dimensione giuridica sia sui contenuti delle politiche di welfare. Persone, inoltre, motivate a svolgere al meglio la propria attività a servizio dei cittadini, pur tra i numerosi ostacoli che l'intricata macchina amministrativa italiana erge davanti a chi cerca di farlo. Inoltre, la continuità della loro presenza durante l'intero periodo esaminato – sperimentazioni pre-Rei, predisposizione di questa misura e in seguito del Reddito di cittadinanza – ha permesso di valorizzare gli apprendimenti forniti dall'esperienza via via maturata.

A ben vedere, il nodo della pubblica amministrazione attraversa tutte le vicende discusse nel libro, confermandosi un crocevia ineludibile per qualunque intenzione riformatrice⁹⁸. Da un lato, l'eccezione positiva verificatasi a livello ministeriale ha fatto la differenza sul piano dell'elaborazione. Dall'altro, il successo delle politiche contro la povertà dipende molto dalla capacità delle amministrazioni decentrate di attuarle in modo opportuno nei territori: non a caso numerosi critici ritengono che la diffusa debolezza degli enti locali sia destinata a determinarne il fallimento (cfr. cap. 8).

Quarta causa: il limitato controllo sull'operato del legislatore

Scarseggiano azioni di verifica esterna sulla condotta del legislatore, incisive e focalizzate sul merito delle questioni. Manca, infatti, «un'opinione pubblica informata, che faccia pressione e indichi le strozzature, ma senza piangere e lamentarsi, senza inutili ribellismi». L'Alleanza ha condotto una siffatta attività di pressione, sempre anteponendo la proposta alla protesta.

Tra le ragioni di «questa mancata reazione della società civile», Cassese annovera – insieme alle responsabilità dei media – la ridotta produzione di sapere utilizzabile allo scopo, dovuta alla scarsa presenza nel nostro Paese di *think tank*⁹⁹ e all'insufficiente inclinazione del mondo universitario alle analisi «sul campo», focalizzate sull'effettivo funzionamento delle politiche. L'Alleanza ha cercato di

ovviare a questo stato di cose avvalendosi congiuntamente di persone impegnate nell'operatività del welfare e di accademici interessati allo studio della sua dimensione applicata, al fine di sviluppare conoscenze spendibili nelle politiche pubbliche.

3.1. «Quindi è possibile, anche in Italia»

Se quelle menzionate rappresentano le principali cause delle «cattive leggi» spesso emanate in Italia, non sorprende che la norma sul Rei sia stata diffusamente giudicata di qualità. Un provvedimento, dunque, con un'impostazione complessiva coerente e ben definita, elaborato a partire dalle precedenti esperienze e dai risultati, italiani e internazionali, del dibattito tecnico. Una legge, nondimeno, il cui impianto è stato tradotto in dispositivi operativi ben congegnati e ideati con particolare attenzione al successivo percorso di attuazione. In effetti, la maggior parte delle critiche ricevute non ha riguardato il disegno in sé, bensì le carenze legate all'inadeguatezza degli stanziamenti disponibili¹⁰⁰.

Tirando le somme, i fattori che hanno permesso di dar vita al disegno condiviso del Rei sono tanti e la fortuna ha fatto, senza dubbio, la sua parte. Mi piacerebbe, comunque, che questa esperienza lasciasse in eredità la convinzione che, anche nel nostro Paese, è possibile puntare a riforme di qualità attraverso un confronto, serrato ma costruttivo, tra istituzioni e soggetti sociali, incentrato sulla competenza come strumento principe per individuare soluzioni utili alla popolazione interessata. «Quindi è possibile, anche in Italia», è la considerazione che tante volte mi sono trovato a fare durante la predisposizione del Rei.

4. Dal Reddito d'inclusione sociale (Reis) al Reddito d'inclusione (Rei)

La particolarità più nota dell'elaborazione del Rei consiste nell'influenza esercitata dal Reis. Il testo del primo riprende, in ampia parte, le indicazioni del secondo: simbolicamente, la denominazione scelta dal Parlamento per la nuova misura contiene un preciso riferimento alla proposta dell'Alleanza. Se quella della composita coalizione sociale costituisce una vicenda peculiare nella storia del welfare italiano, l'impatto del Reis ne rappresenta il frutto più maturo. Nelle parole dell'allora ministro del welfare, Poletti, «la definizione del Reddito di inclusione sociale da parte dell'Alleanza ha significato sia dar vita ad un metodo sia affermare un preciso disegno di contenuti» (cfr. *infra*, Appendice). Purtroppo, invece, la complessiva esperienza del disegno condiviso del Rei – la sua conformazione e i comportamenti agiti dai diversi attori coinvolti – è assai poco

conosciuta. Mi ci sono, pertanto, soffermato perché la ritengo ricca di messaggi utili su come costruire le riforme nel nostro Paese.

Per quanto riguarda il Reis, la sua influenza si è sedimentata in modo progressivo nel tempo. La proposta era già circolata diffusamente negli anni precedenti all'avvio dell'iter parlamentare e aveva raccolto un rilevante consenso (cfr. cap. 3). Dopo la presentazione del disegno di legge delega in Parlamento, ha rappresentato – come anticipato – il punto di riferimento nel quale si sono riconosciuti i diversi componenti della comunità epistemica chiamati a elaborare il Rei e, coerentemente, ha svolto la funzione di «Libro Bianco» su cui ha poggiato la discussione. Affinché la riforma si avvicinasse il più possibile alla propria elaborazione, l'Alleanza ha svolto un intenso lavoro all'interno della comunità epistemica attraverso telefonate, e-mail, invii di note e di appunti, incontri informali, e così via. Sono stati, inoltre, stesi numerosi emendamenti al disegno di legge delega, molti dei quali presentati dalle forze politiche e approvati. Infine, sono stati avanzati specifici suggerimenti sui contenuti del decreto legislativo di attuazione della delega, a partire dai quali è stato aperto il confronto con il Governo, poi sfociato nel Memorandum, il segno più tangibile del ruolo svolto dall'Alleanza¹⁰¹. Il documento comprende una serie di precisi impegni da parte dell'Esecutivo circa i contenuti del Rei¹⁰²: vi si ritrovano così le principali disposizioni presenti nel successivo decreto legislativo 147/2017 che introduce la misura¹⁰³; l'unico aspetto non menzionato erano i finanziamenti, sui quali tra i firmatari rimaneva – come anticipato – un'evidente distanza.

Il «Memorandum d'intesa in merito all'attuazione della legge delega sul contrasto alla povertà» venne firmato il 14 aprile 2017 a Palazzo Chigi da parte del Presidente del Consiglio, Gentiloni, del ministro del welfare, Poletti, e dell'Alleanza. La cerimonia della firma si tenne il venerdì santo perché, come mi spiegò un'autorevole consigliera del Presidente Gentiloni, «anche i simboli contano». Noi dell'Alleanza eravamo molto emozionati: aver contribuito tutti insieme a riformare il welfare italiano a beneficio degli ultimi ci pareva un sogno. Il grado di coinvolgimento di ognuno era proporzionale agli anni di impegno nel welfare sociale, tradizionalmente snobbato – fino ad allora – dai Governi nazionali. Più lunga l'esperienza, maggiore la commozione. Il nostro portavoce, Rossini, tenne un discorso vibrante. Non da meno furono l'intervento del Presidente Gentiloni e quello del ministro Poletti. In appendice al capitolo (cfr. *infra*) si presenta uno stralcio di quest'ultimo, insieme a due tra gli articoli pubblicati il giorno successivo sui quotidiani.

5. Una riforma incompiuta

La collaborazione con il Governo nel disegno del Rei proseguì anche dopo la firma del Memorandum, sino al termine del suo mandato. Parallelamente, l'Alleanza continuò a fare pressione per il recepimento delle sue richieste rimaste inascoltate, spendendosi a fondo anche su tale versante. In particolare, quanto più la fine della legislatura si avvicinava tanto più lo sforzo in tal senso si intensificava, mosso dal timore che il percorso riformatore avviato non venisse portato a conclusione.

Una svolta importante avvenne nell'autunno del 2017, quando nei criteri di accesso al Rei venne adottata la logica universalistica, come da noi auspicato (cfr. cap. 7). Sul versante delle risorse economiche, invece, restarono significative divergenze. In effetti, nelle ultime due leggi di bilancio del centro-sinistra, quelle per il 2017 e per il 2018, i fondi furono man mano aumentati sino a prevedere 2,7 miliardi a partire dal 2020, cifra, però, ancora lontana dai 7 annui che l'Alleanza stimava necessari per raggiungere tutti i poveri con interventi adeguati. Suggerimmo di arrivarci attraverso un iter pluriennale, ritenuto la strada più adatta a tener conto delle compatibilità finanziarie così come delle complessità realizzative. Per la legge di bilancio 2018 – che chiudeva la legislatura – fu, dunque, proposto un piano triennale 2018-2020, che portasse progressivamente a compimento il Rei giungendo a 7 miliardi annui di stanziamenti alla sua conclusione. Nel documento, reso pubblico nel settembre 2017, non a caso intitolato *Lotta alla povertà: siamo al momento decisivo*¹⁰⁴, l'Alleanza individuava nell'introduzione del Rei un primo passo che, in assenza del piano che lo completasse, sarebbe rimasto una riforma incompiuta. Come, in effetti, fu.

5.1. Le scelte di ieri viste con gli occhi di oggi

Si trattò chiaramente di un'occasione persa, ma per comprenderla bisogna collocarla nello scenario di allora. S'incorre sovente nell'errore di valutare le scelte compiute in passato senza considerare il contesto nel quale maturarono. Esso, però, esercita un'influenza cruciale sulle percezioni – e quindi sulle azioni – di chi governa.

Oggi le risorse previste dal centro-sinistra per il Rei vengono giudicate tenendo come pietra di paragone gli 8 miliardi annui ai quali arrivò successivamente il primo Governo Conte, quando introdusse il Reddito di cittadinanza. Tale confronto suggerisce che raggiungere i 7 miliardi annui da noi richiesti non fosse, evidentemente, impossibile. Nondimeno, se il nuovo Esecutivo avesse ereditato un piano che prevedeva la progressiva estensione del Rei, superarlo sarebbe risultato più difficile.

Durante i Governi di centro-sinistra, però, il termine di comparazione era un altro: la cronica assenza di finanziamenti strutturali che aveva, sino a poco prima, segnato la lotta alla povertà e i decenni di noncuranza della politica nei suoi confronti. Visti da questa prospettiva, i 2,7 miliardi annui previsti per il Rei sembravano a tanti uno stanziamento considerevole. Inoltre, l'aver introdotto la prima misura nazionale era diffusamente considerato un risultato di per sé molto rilevante. In altre parole, in quel periodo vi era un'estesa percezione che il punto al quale si era giunti fosse, comunque, notevole e di portata storica.

6. *Seguire il ciclo di vita di una politica pubblica*

La vicenda di qualunque politica pubblica può essere interpretata come un ciclo di vita scandito da diverse fasi: a) l'emergere di un problema collettivo che ottiene l'attenzione dei decisori; b) la predisposizione di una politica per affrontarlo; c) la sua attuazione; d) l'esame dei risultati; e) la sua eventuale correzione o riformulazione¹⁰⁵. Il varo del Rei segnò il passaggio da b) a c). L'Alleanza, tuttavia, era stata fondata avendo in mente esclusivamente le attività da svolgere nelle prime due fasi: al momento della sua costituzione, infatti, arrivare al reddito minimo pareva un obiettivo già così difficile che porsi il problema del «dopo» sembrava velleitario.

La coalizione sociale, pertanto, adattò le sue attività al nuovo scenario, caratterizzato dall'attuazione del Rei. Seppure inizialmente non prevista, l'evoluzione fu coerente con il suo Dna, data la particolare attenzione sempre destinata alla dimensione realizzativa degli interventi. Peraltro, per diversi aspetti, innanzitutto gli stanziamenti, il Rei era ancora distante dalle nostre richieste. Dunque, lo sforzo propositivo era lungi dall'essere terminato ma si spostava dall'introduzione della misura al suo rafforzamento: sarebbe stato impensabile portarlo avanti senza tener conto delle indicazioni provenienti dall'implementazione, *in primis* riguardo alle criticità che sarebbero inevitabilmente emerse. Due furono, di conseguenza, le novità introdotte.

Per quanto concerne la funzione di *poverty lobby*, all'operato a livello statale si affiancò quello nei territori, dove l'attuazione prende concretamente forma. Si diede così vita ai coordinamenti regionali, articolazioni locali dell'Alleanza tese a promuovere e verificare l'adeguata implementazione della misura nazionale nei rispettivi contesti, collaborando con le istituzioni responsabili – innanzitutto Regioni e Comuni – e pungolandole quando necessario. Dovendosi confrontare con realtà variegate, tanto nei sistemi di welfare quanto

nei rapporti tra i diversi soggetti sociali e con quelli pubblici, i coordinamenti regionali godono di piena autonomia rispetto al nazionale. Essi hanno assunto profili assai eterogenei: si spazia da situazioni in cui l'Alleanza rappresenta un attore riconosciuto e ben inserito nel territorio ad altri in cui esiste solo formalmente, o poco più.

Venendo alla funzione di *think tank*, all'abituale impegno propositivo si aggiunse il monitoraggio dell'implementazione. Inizialmente, ne venne realizzato uno del Sia, l'intervento transitorio precedente al Rei, mirato a ricavarne informazioni utili per la messa in opera di quest'ultimo¹⁰⁶ e, successivamente, un altro focalizzato sui 15 mesi di vita del Rei¹⁰⁷. Quando – circa a metà di tale periodo – avviammo il nuovo monitoraggio, era già stata presa la decisione d'introdurre il Reddito di cittadinanza rapidamente e senza considerare quanto avvenuto nell'attuazione della misura precedente; tornando al ciclo di vita di una politica pubblica, si era deliberato di riformularla (fase *e*) senza esaminarne i risultati (fase *d*). Alcuni osservatori, di conseguenza, non vedevano l'utilità di una simile attività di ricerca. A nostro parere, invece, non bisognava disperdere il patrimonio di apprendimenti e indicazioni provenienti dall'esperienza del Rei, che sarebbe stato utile per la futura discussione, ed eventuale revisione, del Rdc. Tanto più che – analogamente al caso del Sia – in assenza di lavori di questo tipo realizzati dagli enti pubblici il nostro è stato l'unico monitoraggio effettuato su scala nazionale. Invece, lo svolgimento di un'attività del genere da parte di un soggetto indipendente come l'Alleanza avrebbe dovuto risultare non sostitutivo, bensì complementare a quello dell'attore pubblico¹⁰⁸.

7. Alcuni snodi critici

7.1. Non esiste buona «advocacy» senza capacità di cambiare

Le vicende dell'Alleanza mettono in luce una questione di ordine generale: un soggetto di *advocacy* se vuol essere influente deve sapersi adattare alle trasformazioni del contesto in cui opera, modificando di conseguenza la natura della propria azione. In uno scenario spesso mutevole – quando non turbolento – come quello delle politiche pubbliche, si tratta di cambiamenti mai definitivi ma legati a specifiche situazioni, a cui ne dovranno seguire altri in presenza di nuove variazioni del quadro di riferimento. Se all'inizio del percorso dell'Alleanza non avevo colto quanto questo aspetto sia cruciale, sono poi stato «costretto» a farlo davanti all'esigenza vitale di rispondere all'evoluzione del contesto. In queste pagine ho più volte sottolineato come tale esperienza mi abbia permesso di comprendere l'importanza

della costanza e della determinazione nel fare *advocacy*. Questa, tuttavia, è solo metà della «ricetta» per portare avanti bene un simile impegno nel tempo. L'altra metà consiste nella capacità di modificare il modo in cui ci si batte per i propri ideali per adattarlo al variare della realtà nella quale vengono perseguiti.

La capacità di cambiamento si gioca su tre aspetti, sovrapposti nella realtà ma concettualmente separabili¹⁰⁹, che a titolo di esempio riferisco alla vicenda dell'Alleanza. Primo, modificare le attività seguendo le fasi del ciclo di vita che una determinata politica pubblica sta attraversando: è quanto visto nel paragrafo precedente. Secondo, differenziare l'utilizzo delle risorse a disposizione per influenzare le decisioni in base alle specifiche situazioni: è il tema dell'alternanza nel ricorso alla competenza (*think tank*) e alla pressione (*poverty lobby*), più volte richiamato. Terzo, adattare il proprio comportamento al mutare degli interlocutori politici e istituzionali: le difficoltà incontrate a tal proposito con il primo Governo Conte, durante l'elaborazione del Reddito di cittadinanza, vengono discusse nel prossimo capitolo. Attività svolte, strumenti utilizzati e relazioni con i propri interlocutori: basta non essere in grado di cambiare su uno di questi tre fronti e l'intero sforzo di *advocacy* ne sarà indebolito.

7.2. Politiche senza competenze

Nel disegno e nella verifica delle politiche pubbliche, non solo quelle di welfare, in Italia mancano sovente le competenze tecniche necessarie¹¹⁰. Per cogliere appieno la portata del problema si considerino congiuntamente i tre soggetti che – in ogni Paese – sono variamente implicati nella predisposizione e/o nella verifica delle *policies*: università, amministrazione e *think tank*. Pur con anomalie e differenze, la tendenza è la stessa: il limitato contributo fornito all'effettivo miglioramento delle politiche pubbliche da parte di tutti e tre. Le vicende discusse offrono un'ulteriore conferma di quanto affermato: si pensi all'indisponibilità di monitoraggi effettuati dalle istituzioni pubbliche e all'esistenza di una sola elaborazione che dettagliava il disegno operativo di una nuova misura contro la povertà (quella del Reis), ma anche, in positivo, al tratto di eccezionalità dell'elevata competenza degli apparati ministeriali coinvolti e della presenza di un'efficace cabina di regia a Palazzo Chigi.

Con riferimento al ruolo dell'accademia, in particolare, ricordo un incontro con uno tra i più influenti consiglieri dell'allora Presidente del Consiglio – un affermato professore universitario, impegnato su numerosi dossier – per confrontarci in merito alla predisposizione del Rei. Prima di iniziare parlammo della situazione complessiva e lui mi esplicitò la sua grande fatica, dovuta alla citata esiguità numerica dei consulenti del Governo. Gli chiesi perché non coinvolgesse altri

docenti universitari, sottolineando che la sua posizione nel cuore del potere lo avrebbe facilitato in tale compito. Mi rispose con una battuta: «i miei colleghi sono troppo impegnati a pubblicare sull'«American Journal»¹¹¹, sottolineando che gli accademici spesso sono assorbiti dalla scrittura di pubblicazioni scientifiche per le più autorevoli riviste internazionali di settore. Continuò facendo notare che le loro competenze, indubbiamente raffinate, sono di altra natura e perlopiù non possono essere impiegate nella complessa attività di disegnare le politiche pubbliche, che richiede uno specifico know-how. A sostegno di quanto affermato, aggiunse che le sue conoscenze in proposito non discendevano primariamente dalla sua attività professionale: «io conosco questi temi perché ho sempre avuto la passione della politica, me ne occupavo nel tempo libero». In termini generali, la questione è nota: l'accademia genera prevalentemente elaborazioni utili a comprendere i fenomeni e le loro cause, meno a tratteggiare soluzioni che possano servire ai decisori. Tende inoltre – come anticipato – a non valorizzare coloro i quali «mettono le mani in pasta» nelle politiche pubbliche, dedicandosi all'analisi concreta del loro funzionamento e alla definizione di idee operative per migliorarle. Il sapere oggi prevalente nell'università è indubbiamente fondamentale, ma dovrebbe essere integrato dal maggior sviluppo di competenze finalizzate a costruire risposte per le esigenze della collettività.

Tornando alla visione d'insieme, le prospettive future non sembrano suggerire un'inversione di rotta. Infatti, gli esperti della pubblica amministrazione concordano sia nel giudicare negativamente gli esiti dei progetti di riforma avviati a partire dagli anni '90, sia nel non nutrire aspettative positive per gli anni a venire¹¹². Inoltre, gli accademici sono sempre più soggetti a incentivi di carriera che spingono verso la creazione di conoscenza non direttamente mirata al miglioramento delle politiche. Infine, benché gli anni recenti ne abbiano visto la crescita, la presenza dei *think tank* rimane limitata e lo sviluppo di esperienze di qualità su questo versante incontra varie difficoltà, a partire dal reperimento di finanziamenti che ne assicurino l'autonomia (dalla politica, dal mondo imprenditoriale e dagli enti pubblici).

7.3. Più visibile è una policy, maggiori sono le interferenze nocive nel suo disegno

«Stiamo facendo un lavoro importante e non lo sa nessuno»: così mi disse, con rammarico, una persona coinvolta nella comunità epistemica. I passaggi che hanno condotto al varo del Rei, in effetti, hanno ricevuto un'attenzione esigua da parte della politica di primo piano – quella che occupa i mezzi di comunicazione, coinvolge i

maggiori leader ed è conosciuta da gran parte dell'opinione pubblica – anche perché sono stati scarsamente pubblicizzati dalla stessa coalizione di centro-sinistra (cfr. cap. 9). Il Rei, in altre parole, è rimasto allo status di una – poco nota – legge di settore. All'epoca anche a me dispiaceva che venisse tenuta sottotraccia quella che ritenevo essere un'operazione di senso, cioè l'introduzione di un intervento contro la povertà grazie alla collaborazione tra istituzioni e soggetti sociali. Solo dopo, ai tempi del Reddito di cittadinanza, compresi che la scarsa visibilità rappresentava una risorsa.

Il Rdc, a differenza della misura che aveva sostituito, non era (solo) una risposta contro la povertà ma la misura più importante in materia di welfare del Governo, nonché la bandiera identitaria del Movimento cinque stelle. Non, dunque, una legge di settore bensì «politica di serie A». La sua elevata visibilità ha influenzato negativamente il comportamento di tutti i soggetti interessati, con conseguenze nocive tanto sulla qualità del dibattito pubblico quanto sul disegno della misura, come verrà mostrato più avanti. Quando si lavorava a «riflettori spenti», invece, la grande politica non si occupava di quello che si stava realizzando e ciò ne evitava le interferenze strumentali.

Il raffronto tra le due vicende indica che tanto più una *policy* è sotto le luci della ribalta, tanto meno le posizioni degli attori in campo dipendono dal suo effettivo contenuto, a tutto vantaggio del loro posizionamento rispetto agli altri soggetti implicati nella dinamica politica e ai messaggi che si vogliono trasmettere all'opinione pubblica. Esiste, però, anche un altro modo di vedere le differenze tra gli scenari descritti. La scelta di uno stanziamento che consenta di passare, in un colpo solo, da 2,7 miliardi annui (Rei) a 8 (Rdc) non può che essere – dato il suo peso – un tema della grande politica. Il suo carico di interferenze, spesso dannose, fa dunque parte del pacchetto.

7.4. La tensione tra i tempi della tecnica e quelli della politica

Commentando quella che giudica essere stata l'elaborazione troppo lenta del Rei, l'ex premier Renzi la porta ad esempio di un problema diffuso e scrive che per fronteggiarlo «è molto importante avere politici che mettano pressione ai tecnici sui tempi di realizzazione degli interventi»¹¹³. In effetti, tra passaggi parlamentari e stesura del decreto legislativo, l'iter è durato 19 mesi (febbraio 2016-agosto 2017) ma bisogna ricordare che – nel secondo semestre del 2016 – il Governo stesso lo tenne intenzionalmente in standby in attesa degli esiti del referendum costituzionale previsto per dicembre¹¹⁴. In ogni modo, ipotizziamo che i mesi «netti» di elaborazione siano stati comunque troppi e seguiamo il ragionamento di Renzi. Egli si fa portavoce di chi ritiene che la lunghezza del percorso, causando

l'avviamento tardivo della misura, abbia leso la possibilità del Partito democratico di rivendicarne l'introduzione nella campagna elettorale per le elezioni della primavera 2018¹¹⁵. Dunque, secondo tale opinione, i tempi dei tecnici hanno prevalso su quelli della politica, nuocendole.

Diverso è il caso del Rdc, che ha visto i tempi della politica prevalere su quelli dei tecnici (cfr. cap. 5). Anche al fine di trarne consenso, cominciando a erogarlo prima delle elezioni europee della primavera 2019, è stato previsto un iter di progettazione assai rapido, che – per giudizio condiviso degli esperti – ha danneggiato la qualità della norma. Le due vicende, pur di segno opposto, convergono nel suggerire una tensione tra i tempi dell'elaborazione di una normativa e quelli della sua valorizzazione a fini di consenso; si tratta, tra l'altro, di una questione segnalata frequentemente e acuita dallo svolgimento – quasi ogni anno – di consultazioni elettorali (nazionali, europee, locali o referendarie) giudicate decisive per il Governo centrale.

Parlandone qui intendo solo sottolineare il tema, sul quale non mi soffermo per la mia ridotta conoscenza delle complesse procedure parlamentari e legislative. Forse il Rei avrebbe potuto essere preparato più rapidamente, ma di sicuro è una norma riconosciuta come ben scritta e accuratamente congegnata anche da chi non la condivide. E disegnare una buona legge su una materia tanto complessa come la lotta alla povertà, coinvolgendo sostanzialmente i soggetti sociali, richiede tempo.

D'altra parte, il rilievo attribuito dalla politica alla tempistica nell'influenzare il consenso non ha trovato riscontri fattuali. Tempi diversi di elaborazione, infatti, hanno avuto un esito analogo: nelle elezioni successive all'adozione di Rei e Rdc, le rispettive forze che l'avevano decisa hanno incassato sonore sconfitte (cfr. cap. 9).

Appendice.

Voci sul Memorandum Governo-Alleanza

• *Intervento del ministro del welfare, Giuliano Poletti, alla cerimonia per la firma del Memorandum tra Governo e Alleanza contro la povertà – Roma 14 aprile 2017*¹¹⁶

[...] Credo sia stato un grande passaggio culturale essere riusciti a mettere insieme tante organizzazioni che hanno approcciato la povertà in modi diversi, che avevano anche una risposta diversa, ma hanno avuto la forza e la responsabilità di mettersi insieme, di rinunciare ad una parte delle proprie convinzioni per costruire un disegno condiviso che avesse la forza che è riuscito a manifestare oggi

il Reddito d'inclusione sociale entrando dentro la legislazione di questo Paese con tale profondità. [...] Ringrazio tutti quanti per questo lavoro perché è stato veramente innovativo anche sul piano del metodo. Non c'è stata una rivendicazione, c'è stata una grande capacità di elaborazione, c'è stata la capacità di fare una proposta che aveva tutti i crismi per diventare parte del modo d'essere della nostra società. La definizione del Reddito di inclusione sociale da parte dell'Alleanza ha significato sia dar vita ad un metodo sia affermare un preciso disegno di contenuti.

• *Memorandum. La lezione dei poveri: cosa insegna l'intesa tra Governo e Alleanza* – Francesco Riccardi, in «Avvenire», 15 aprile 2017

La firma del Memorandum «in merito all'attuazione della legge delega di contrasto alla povertà» ha un valore che trascende i pur importanti contenuti. È la prima volta, infatti, che un Governo si impegna a concordare e seguire alcuni criteri guida nell'attuazione di una legge con un soggetto sociale composito e non semplicemente portatore di interessi in materia, come appunto l'Alleanza contro la povertà, cartello nato dalla spinta di Caritas e Acli, al quale si sono via via uniti i sindacati confederali, gli enti locali, numerose associazioni e Ong.

Si tratta addirittura di un triplice riconoscimento. Il primo è quello di una rappresentanza sociale generale che l'Alleanza evidentemente può vantare forte del suo impegno di cura dei poveri sui territori e dell'essersi fatta loro «voce» fin da quando il tema non aveva alcuna visibilità politica. Il secondo è quello della competenza: l'Alleanza si è conquistata voce in capitolo, perché da anni ha elaborato una proposta concreta e fattibile (quella del Reis) che il Governo Letta prima, quelli Renzi e Gentiloni poi hanno assunto a modello per costruire il Reddito di inclusione approvato con la legge delega. Dimostrando così che c'è ancora una importante elaborazione anche culturale che la società civile, i corpi intermedi sono in grado di elaborare e proporre al Paese, non per un mero interesse «di bottega» ma per favorire la crescita del bene comune.

Il terzo e più importante riconoscimento è però quello del ruolo. La firma del Memorandum, infatti, è soprattutto la presa di coscienza da parte del Governo che non è possibile affrontare un problema sociale, drammatico e complesso come quello della povertà, ancora pensando di essere autosufficiente. Sia nella fase di costruzione del meccanismo, sia in quella di esercizio, quando sarà necessario dar corpo non solo all'erogazione monetaria degli aiuti alle famiglie povere, ma soprattutto ai servizi di accompagnamento per l'uscita dalla miseria e per una reale inclusione delle persone nel lavoro e nel tessuto sociale. Il fatto che nel Memorandum sia stabilito che almeno il 15% delle somme stanziare deve essere destinato in maniera continuativa al

finanziamento dei servizi ne è la riprova.

Qualcuno, ieri, ha parlato di «svolta storica». Di certo siamo all'opposto della svalutazione dei corpi intermedi, di quella disintermediazione teorizzata tanto all'avvio della premiership di Matteo Renzi quanto ora da chi, come il Movimento cinque stelle, si candida a guidare il Paese dopo le elezioni. Ed è anche la prima lezione che la politica dovrebbe mandare a memoria: le ricette preconfezionate e calate dall'alto hanno vita breve. Non si aiutano i poveri, ci si aiuta assieme ai poveri.

• *Contro la povertà, la vittoria del modello dell'Alleanza* – Dario Di Vico, in «Corriere della Sera», 15 aprile 2017

Sarà perché i poveri non possono scioperare ma prima che l'Italia si dotasse di un Reddito minimo di inclusione è passato un tempo incredibile per un Paese civile. Ieri finalmente si è invertita la rotta e molto lo si deve all'impegno dell'Alleanza contro la povertà, una coalizione di 39 associazioni nata nel 2013 su proposta di Acli e Caritas e che ha saputo persino innovare il tema della rappresentanza.

Non avendo il tradizionale potere di deterrenza (la conflittualità), l'Alleanza ha giocato da *problem solver* sulla forza e la qualità dell'elaborazione – riconosciutale ieri pubblicamente dal ministro Giuliano Poletti – ed è riuscita a centrare un primo importante obiettivo. [...]

Questo risultato dimostra peraltro come la vecchia triangolazione Governo-sindacati-grandi imprese copra una quota sempre meno larga della realtà e delle contraddizioni di una società complessa.

78 Alleanza contro la povertà in Italia (2016), *Perché far pagare ai poveri le conseguenze dell'instabilità politica?*, Roma, 29 dicembre.

79 Sacchi, S. (2018), *The italian welfare state in the crisis: learning to adjust?*, in «South European Society and Politics», 23 (1), pp. 29-46.

80 Schmitter, P. (1982), *Reflections on where the theory of neo-corporatism has gone and where the praxis of neo-corporatism may be going*, in Lehmruch, G., Schmitter, P. (a cura di), *Patterns of corporatist policy-making*, Sage, Londra, pp. 259-279.

81 Guardiancich, I., Natali, D. (2019), *Tra disintermediazione e concertazione: la difficile alternanza del policy-making sulle pensioni in Italia*, in «Stato e Mercato», 116 (2), pp. 271-295.

82 Rossini, R. (2018), *L'insostituibilità del reddito di inclusione*, in «Vita», 3 ottobre, pp. 3-5.

83 Diverse sono le altre riforme nazionali del welfare sociale da tempo attese, a partire da quelle delle politiche di sostegno alle persone non autosufficienti e alle famiglie con figli. Cfr. Gori, C., Ghetti, V., Rusmini, G., Tidoli, R. (2014), *Il welfare sociale in Italia*, Carocci, Roma.

84 I soggetti sociali avevano partecipato intensamente anche alla definizione della

legge quadro dei servizi e interventi sociali (328/2000). Quella è, tuttavia, una norma di ordinamento del sistema, che stabilisce gli obiettivi generali e le responsabilità degli attori coinvolti senza introdurre specifici interventi. Di conseguenza la legge quadro definisce i livelli essenziali del sociale, mentre il Rei è il primo intervento al quale questo status è stato attribuito.

85 Non è il primo accordo tra realtà che rappresentano il mondo del sociale e il Governo. In passato ne sono stati firmati due tra Forum del terzo settore ed Esecutivo, rispettivamente nel 1998 (Governo Prodi) e nel 1999 (Governo D'Alema). Si tratta di documenti di natura diversa rispetto al Memorandum, nei quali i contraenti assumono esclusivamente il reciproco impegno a lavorare su alcuni temi.

86 Nella legislatura 2013-2018, il ruolo di leadership del Movimento in materia è stato svolto dalla sen. Catalfo, prima firmataria della proposta di Reddito di cittadinanza depositata in Senato nel 2013.

87 Inizialmente il Rei era rivolto a famiglie con risorse economiche inferiori a una certa soglia e con determinati requisiti, principalmente la presenza di almeno un figlio minore. Con la legge di bilancio per il 2018, invece, si passò appunto a una logica universalistica: il diritto alla misura fu esteso a tutti i nuclei rientranti nelle soglie economiche esistenti, abolendo i criteri ulteriori previsti in precedenza (cfr. cap. 7).

88 Tale valutazione era legata alla ridotta legittimazione dei servizi alla persona nel welfare italiano. Se non si riesce a introdurre un fondo dedicato – questo il nostro ragionamento – quando un soggetto, all'epoca assai influente, come l'Alleanza lo richiede con forza e i decisori dichiarano l'importanza dei percorsi d'inclusione sociale, ciò non accadrà più.

89 Un'efficace sintesi del dibattito è in Zan, S. (2015), *La crisi dei corpi intermedi*, in «Il Mulino», 4, pp. 649-655.

90 Questi i principali individui coinvolti nel biennio 2016-2017, elencati secondo i raggruppamenti segnalati sopra: i) Nannicini, Leonardi e Sacchi, tutti professori universitari. Si tratta dell'unico gruppo la cui composizione, ma non l'impostazione, si modificò con il passaggio dal Governo Renzi a quello presieduto da Gentiloni; ii) l'allora direttore generale Tangorra e la dirigente Berliri; iii) le relatrici della legge alla Camera e al Senato, rispettivamente le on. Giacobbe e Piazzoni e la sen. Parente, all'epoca del Pd. Tra i soggetti esterni alla comunità epistemica, un contributo di particolare rilievo fu fornito da Genovese, consigliere del Presidente Gentiloni con una precedente lunga esperienza negli uffici legislativi del Parlamento, e dal presidente dell'Ordine degli assistenti sociali, Gazzi; iv) gli esperti dell'Alleanza erano coordinati da chi scrive. Vi era un gruppo di tecnici appartenenti a realtà aderenti – Gennaro (Uil), Lusignoli (Cisl), Novarino (Forum terzo settore) e Marongiu (Cgil) – e ci si avvaleva anche di alcune persone esterne, in particolare: Baldini (professore universitario), Motta (dirigente di servizi sociali in pensione), Pesaresi (direttore di un'azienda pubblica di servizi alla persona) e Trivellato (professore universitario in pensione).

91 Haas, P.M. (1992), *Introduction: epistemic communities and international policy coordination*, in «International organization», 46 (1), pp. 1-35.

92 Le comunità epistemiche si compongono abitualmente di esperti. Pertanto, a rigor di logica, i parlamentari non dovrebbero figurarvi dato che sono innanzitutto esponenti politici. Tuttavia, in quest'occasione vengono inclusi perché il loro rilievo è dipeso, primariamente, dal qualificato contributo che hanno offerto al confronto tecnico sul disegno del Rei. Inoltre, anche se avevano voce in capitolo, non erano i responsabili delle scelte del Partito democratico. In altre parole, pur trattandosi di politici, in questo caso è come esperti che hanno fatto la differenza.

93 Come sempre accade in situazioni simili, furono d'aiuto i rapporti personali maturati in precedenza e gli specifici percorsi individuali. Ad esempio, Sacchi, che agì, come consulente del Governo, in precedenza era stato tra gli estensori del Reis con un ruolo di rilievo. Inoltre, l'allora direttore generale Tangorra e io ci conosciamo dal 2007, quando avviammo una collaborazione sulla riforma delle politiche per le persone non autosufficienti (poi vanificata dalla caduta del Governo nel 2008) e da allora siamo sempre rimasti in contatto. Gli esempi potrebbero continuare.

94 Nel caso dell'Alleanza, il comitato esecutivo, in cui siedono i rappresentanti di quindici organizzazioni, che opera nell'ambito delle linee strategiche definite dall'assemblea composta da tutti gli aderenti.

95 Cassese, S. (2017), *I terribili*, in «Corriere Economia. Supplemento del Corriere della Sera», 11 settembre, pp. 4-5; le citazioni inserite nel paragrafo provengono tutte da questo articolo. Le idee lì presentate sono illustrate più estesamente in Cassese, S. (2013), *La qualità delle politiche pubbliche*, in «Il Mulino», 3, pp. 411-417.

96 Gori C., Baldini, M., Martini, A., Motta, M., Pellegrino, S., Pesaresi, F., Pezzana, P., Sacchi, S., Spano, P., Trivellato, U., Zanini, N. (2016), *Il Reddito d'inclusione sociale (Reis). La proposta dell'Alleanza contro la povertà in Italia*, Il Mulino, Bologna.

97 Ferrera, M. (2018), *Prefazione*, in Leonardi, M., *Le riforme dimezzate*, Università Bocconi Editore, Milano, p. ix.

98 Si tratta di un'opinione condivisa anche da chi sostiene posizioni diverse sulle riforme necessarie al welfare del nostro Paese. Si vedano, ad esempio, Forum Disuguaglianze Diversità (2020), *15 proposte per la giustizia sociale*, Il Mulino, Bologna; e Pesenti, L. (2015), *L'esercito dei nuovi poveri e l'idea del reddito minimo*, in «Vita e Pensiero», 1, pp. 71-76.

99 Diletti, M. (2011), *I think tank al confine tra conoscenza, valori e interessi. Il caso italiano*, in «Rivista italiana di politiche pubbliche», 2, pp. 345-378.

100 In particolare, la limitata estensione dell'utenza, i contributi economici troppo bassi e il mancato rafforzamento dei Centri per l'impiego.

101 Il crescente riconoscimento via via ottenuto dal Reis è tracciabile attraverso diverse fonti pubbliche, tra le quali articoli giornalistici, l'elevato numero di riferimenti a questa proposta e all'Alleanza fatti da chi è intervenuto nel dibattito parlamentare e le dichiarazioni dei componenti dell'Esecutivo. Si prenda ad esempio quanto affermato dal ministro del welfare, Poletti, successivamente all'approvazione del disegno di legge delega nel passaggio alla Camera, nel luglio 2016: «Voglio ringraziare per il lavoro svolto l'Alleanza contro la povertà, che ha avuto il merito indiscutibile di mettere il tema della povertà al centro dell'attenzione della politica e delle istituzioni e di offrire un contributo essenziale alla definizione delle proposte che sono andate all'esame del Parlamento» (comunicato, 14 luglio 2016).

102 A ognuno dei seguenti temi è dedicato un paragrafo contenente indicazioni circostanziate, che costituiscono i punti chiave del Rei: criteri per determinare l'accesso, criteri per stabilire l'importo del beneficio, meccanismi per evitare la trappola della povertà, finanziamento dei servizi per l'inclusione, affiancamento ai territori e supporto tecnico, monitoraggio, forma di gestione del Rei. Il testo del Memorandum è scaricabile da <http://www.lavoro.gov.it/priorita/Pagine/Firmato-il-Memorandum-sul-Reddito-di-inclusione-tra-Governo-e-Alleanza-della-poverta.aspx>.

103 Per una ricostruzione dell'influenza del Reis sul Rei cfr. Gori, C., Lusignoli, L. (2017), *Alleanza contro la povertà e Rei*, in Caritas Italiana (a cura di), *Uscire tutti dalla crisi – Rapporto Caritas sulle politiche contro la povertà in Italia 2017*, Caritas Italiana, Roma, pp. 45-54.

- 104 Alleanza contro la povertà in Italia (2017), *Lotta alla povertà: siamo al momento decisivo. La posizione dell'Alleanza contro la povertà sulla legge di bilancio 2018*, Roma, 6 settembre.
- 105 Howlett, M., Ramesh, M. (2003), *Come studiare le politiche pubbliche*, Il Mulino, Bologna.
- 106 Leone, L. (a cura di, 2017), *Rapporto di valutazione: dal SIA al REI*, Alleanza contro la povertà, Roma, 8 novembre.
- 107 Alleanza contro la povertà in Italia (2019), *Il bilancio del Reddito d'inclusione (Rei). Il monitoraggio della prima misura nazionale di contrasto alla povertà*, Maggioli, Rimini.
- 108 Regonini, G. (2012), *Scienze del pubblico e istituzioni*, in «Rivista italiana di politiche pubbliche», 1, pp. 5-31.
- 109 Lizzi, R., Pritoni, A. (2019), *Lobbying in tempi difficili. Gruppi d'interesse e policy-making nell'Italia della disintermediazione*, in «Rivista italiana di politiche pubbliche», 2, pp. 157-180.
- 110 Regonini, G. (2017), *Governmentalities without policy capacity*, in «Policy Sciences», 50, pp. 163-178.
- 111 Non preciso di quale materia per tutelare l'anonimato del mio interlocutore, comunque esiste un «American Journal» in qualunque scienza sociale.
- 112 Ad esempio, Vecchi, G. (2019), *Progettare il passato? I disegni di riforma amministrativa in Italia negli ultimi decenni: dalle idee di modernizzazione all'incrementalismo senza strategia*, in «Rivista italiana di politiche pubbliche», 2, pp. 383-410.
- 113 Renzi, M. (2019), *Un'altra strada. Idee per l'Italia di domani*, Marsilio, Venezia, p. 133.
- 114 Il referendum intendeva rivedere i rapporti tra Stato e Regioni, e avrebbe avuto un impatto significativo sulla riforma. Come è noto, non è stato approvato.
- 115 Peraltro, altri ritengono che siano differenti le ragioni all'origine dello scarso rilievo attribuito dal Pd al Rei in una campagna elettorale nella quale il tema della povertà era centrale, come si vedrà nel cap. 9.
- 116 Il video integrale della cerimonia è presente sul canale ufficiale di YouTube di Palazzo Chigi. Lo si può trovare digitando «Cerimonia di firma del Memorandum d'intesa sul Reddito di inclusione».

5.

Il disegno accentrato di una politica pubblica

Il Reddito di cittadinanza è stato disegnato – tra il 2018 e il 2019 – adottando modalità opposte a quelle impiegate con il Rei. Si è passati, infatti, da un’elaborazione condivisa tra diversi attori istituzionali, politici e sociali, a una accentrata nelle mani dei responsabili ultimi delle scelte.

1. Prologo. «Voi siete la lobby dei poveri, ma noi siamo il partito dei poveri»

Poco dopo la nascita del primo Governo Conte, a un convegno conobbi il principale consulente sulle politiche contro la povertà del Movimento cinque stelle (M5S). Egli si dimostrò ben disposto al dialogo: ne nacque una fruttuosa interlocuzione, che nel tempo ci portò a confrontarci con frequenza e a incontrarci più volte. In una di queste occasioni gli raccontai la storia dell’Alleanza, definendola «la lobby dei poveri». Lui rispose: «voi siete la lobby dei poveri, ma noi siamo il partito dei poveri».

Il passaggio di legislatura comportò un radicale cambio di scenario. Mentre in quella precedente il contrasto alla povertà inizialmente non compariva nell’agenda della coalizione di maggioranza e vi era entrato solo dopo un faticoso percorso, ora rappresentava addirittura la priorità dichiarata dalla principale forza di Governo, il M5S per l’appunto. Le nette differenze con il recente passato toccavano pure i contenuti della misura da introdurre, il Rdc, e il *modus operandi* dei suoi promotori.

2. I cardini di un modello accentrato

Le elezioni tenutesi nella primavera del 2018 condussero alla nascita del Governo di coalizione composto da Movimento cinque stelle e Lega, il primo presieduto da Conte. Durante l'estate, i tecnici del M5S cominciarono a lavorare alla normativa che avrebbe introdotto il Reddito di cittadinanza. Dopo una rapida elaborazione, nel gennaio 2019 l'Esecutivo presentò in Parlamento un decreto d'urgenza contenente le disposizioni per l'avviamento di questo intervento e di «Quota 100»¹¹⁷, la riforma pensionistica voluta dalla Lega. In seguito all'approvazione finale del testo da parte del Parlamento, il decreto fu convertito nella legge 26/2019; il Reddito, tuttavia, prese operativamente il via già il 6 marzo – a discussione parlamentare ancora in corso – come consente la decretazione d'urgenza. Il varo del Rdc ebbe luogo in un contesto ben diverso da quello del Rei per vari motivi, a cominciare dall'interesse suscitato: questa volta il tema rimase per mesi al centro del dibattito politico e dell'attenzione mediatica¹¹⁸.

Venendo ai tratti specifici del disegno accentrato della nuova misura, per comprenderli bisogna mettere a fuoco tre variabili chiave: le relazioni instaurate dai decisori con gli altri attori a vario titolo interessati alla lotta contro la povertà, il ruolo attribuito alla conoscenza e le scelte concernenti la tempistica. In breve, un atto di estrema complessità è stato elaborato da un gruppo assai ristretto di individui, privi di specifiche competenze sulla materia in oggetto, che l'hanno predisposto in tempi assai rapidi e senza consultare alcun soggetto esterno. Questo è stato lo schema di fondo, seppure alcuni fattori contingenti abbiano impresso qualche deviazione.

2.1. Un caso esemplare di «policy-making» populista

Quando ci si chiede per quali ragioni il primo Governo Conte abbia impostato in tal modo il disegno del Rdc, la ricerca di una risposta suggerisce di puntare lo sguardo verso la sua natura populista. Questo Esecutivo ha rappresentato un'esperienza di particolare interesse nell'ambito del peso assunto nel panorama internazionale – durante la recente fase storica – dalle forze politiche di matrice populista¹¹⁹. Tale impronta, infatti, contraddistingue sia il soggetto che ha promosso e gestito l'introduzione del Rdc, il M5S, sia il suo partner di coalizione, la Lega. Ecco il punto fondamentale: l'introduzione del Reddito di cittadinanza è da ritenersi un caso esemplare di *policy-making* populista avvenuto nel nostro Paese, che come tale meriterebbe di essere approfondita.

Nell'esteso dibattito sul significato di questo fenomeno, è ora necessario fissare alcuni elementi utili per il proseguimento del

ragionamento qui proposto. Il populismo si fonda su una rappresentazione semplificata della società, suddivisa in due gruppi piuttosto omogenei al proprio interno: il «popolo», composto da una vasta maggioranza di persone virtuose e vittime, e l'«élite corrotta»¹²⁰, che per i propri fini sottrae potere, identità, diritti e benessere al primo. I Governi e i sistemi democratici attuali – secondo i populistici – non riflettono il volere del «popolo» ma sono stati occupati dall'«élite corrotta», che li sfrutta a proprio vantaggio. Pertanto, è necessario che il «popolo» si mobiliti e torni in possesso del potere di cui è stato espropriato attraverso la sua diretta emanazione, le forze politiche populiste¹²¹. Dalla dicotomica visione della società delineata discende la superiorità morale che si attribuiscono le forze populiste, le uniche intente a difendere il bene del «popolo», mentre tanto i loro avversari politici quanto l'insieme dei soggetti sociali e istituzionali (a ogni livello: locale, nazionale e sovranazionale) sono considerati parte dell'«élite corrotta»¹²². Partendo dagli aspetti di ordine generale qui richiamati, torno ora ai sopraccitati tratti caratterizzanti del disegno accentrato del Reddito di cittadinanza inerenti alle relazioni tra i decisori e gli altri soggetti, alla competenza e al tempo, per mettere a fuoco le coordinate della loro natura populista.

La relazione tra i decisori e gli altri soggetti

La modalità accentrata costituisce il tratto più immediatamente visibile dell'elaborazione del Rdc. Il relativo decreto è stato preparato da un numero estremamente circoscritto di tecnici del Movimento cinque stelle¹²³, coadiuvati da alcuni dirigenti del ministero del welfare. Nella mia ricostruzione, sino alla presentazione del testo in Parlamento non sono stati coinvolti né attori istituzionali o sociali – come l'Alleanza, le rappresentanze di Regioni e Comuni o altri – né singoli esperti estranei alla ristretta cerchia di estensori legati al M5S. Più precisamente, chiunque fosse al di fuori di questo piccolo gruppo non ha saputo alcunché sui contenuti effettivi del decreto, con l'eccezione di alcuni componenti del Governo e di qualche appartenente al M5S, poiché non sono state socializzate né versioni intermedie o tracce schematiche, né informazioni di alcun tipo in merito alla forma che stava prendendo. Non sorprende, dunque, che le reiterate richieste dell'Alleanza d'incontrare l'allora ministro del welfare, Di Maio, e di avviare un tavolo di confronto sul Rdc, siano rimaste senza esito. Infatti, l'indisponibilità del Governo a un'interlocuzione formale con la coalizione sociale si inquadra nell'ambito della scelta generale di non aprire alcun confronto con l'esterno sulla predisposizione della nuova misura.

Questa posizione è stata coerente con la raffigurazione dicotomica della società richiamata sopra. Secondo i populistici, la rappresentanza

si basa su un'espressione diretta della volontà del popolo (di cui loro sono gli unici portavoce, in virtù della suddetta superiorità morale) e sulla sua leadership (appunto quella delle forze populiste), senza nessuna intermediazione. In questo schema, «il peggior nemico del populismo è 'tutto ciò che sta nel mezzo', i cosiddetti corpi intermedi della società civile»¹²⁴, come sindacati, rappresentanti d'interessi economici, soggetti sociali organizzati, e così via. Non stupisce, dunque, il giudizio negativo del primo Governo Conte nei confronti dei corpi intermedi e il conseguente sforzo per non riconoscere loro un ruolo rilevante.

L'atteggiamento di chiusura del M5S, pur con le eccezioni indicate più avanti, si estendeva alla complessiva rete degli attori abitualmente implicati nel *policy-making*, siano essi esperti, figure dell'apparato burocratico, esponenti politici di altri schieramenti e così via. In base all'approccio populista, le cose non avrebbero potuto essere diverse poiché il M5S aveva costruito la propria identità sull'avversione verso il contesto politico-istituzionale romano, la principale espressione – anche a livello simbolico – dell'«élite corrotta»¹²⁵. Ad alimentare ulteriormente la diffidenza era l'assai scarsa conoscenza diretta delle persone coinvolte, delle regole adottate e delle prassi seguite in tale ambito, dato che per l'intera classe dirigente del M5S assumere la responsabilità di Governo era un'assoluta novità.

Il tempo

Il perseguimento della massima rapidità possibile ha segnato l'intero iter d'introduzione del Rdc. Innanzitutto, una misura di grande complessità è stata preparata in pochi mesi. Inoltre, è stata presentata al Parlamento sotto forma di decreto d'urgenza, il veicolo normativo in grado di assicurare il varo più veloce e ridurre al minimo l'iter parlamentare¹²⁶. Successivamente, l'entrata in vigore è risultata molto celere, addirittura prima della fine del – già stringato – dibattito parlamentare. Infine, il nuovo dispositivo è stato consegnato in modo da raggiungere il maggior numero di beneficiari nel minor tempo possibile (cfr. cap. 7).

Per spiegare la pressione esercitata affinché l'iter di avviamento del Reddito di cittadinanza fosse il più rapido possibile si può ricorrere a due motivazioni, una più immediata e l'altra meno. La prima riguarda la ricerca di consenso nel breve periodo. A spingere il M5S fu, in base a questa lettura, l'obiettivo di cominciare a elargire i contributi economici prima delle elezioni europee della primavera 2019, come effettivamente avvenne, con l'aspettativa di ricavarne un ritorno positivo in termini di consenso. Tuttavia, il risultato ottenuto dal M5S in quella tornata elettorale fu particolarmente negativo (cfr. cap. 9).

L'altra motivazione, invece, rimanda al «mito del decisionismo e

della velocità direttiva»¹²⁷, legato alle radici profonde del populismo. Si tratta, infatti, di accelerare, o aggirare, il più possibile le complesse procedure parlamentari e istituzionali vigenti perché queste – nella migliore delle ipotesi – fanno perdere tempo prezioso mentre – nella peggiore – costituiscono un’arma impiegata dall’élite tradizionale per ostacolare la realizzazione d’interventi a favore del popolo. Inoltre, il ridimensionamento della questione della competenza, illustrato più avanti, supera l’esigenza di soffermarsi a lungo ad approfondire le questioni tecniche correlate alla predisposizione delle riforme. Sullo sfondo, si staglia l’imperativo morale che anima le forze populiste: le élite tradizionali hanno sino a oggi danneggiato il popolo e ora che questo – ormai stremato dalle angherie subite – è finalmente giunto al potere, non si può perdere tempo.

La competenza

Vengo adesso al ruolo attribuito alla conoscenza. Gli estensori del Rdc avevano gradi diversi di qualificazione, in alcuni casi elevata¹²⁸. Tuttavia, le competenze di cui disponevano non erano direttamente attinenti al tema in oggetto, né rispetto ai contenuti (non riguardavano le politiche di contrasto alla povertà), né al metodo (mancavano sia il sapere sul concreto disegno delle politiche pubbliche sia precedenti esperienze in proposito). Inoltre, il materiale preparatorio sul quale fondare il lavoro di elaborazione risultava piuttosto scarso. Innanzitutto, non vi era sostanzialmente alcun documento preliminare riguardante il progetto della riforma poiché il ddl Catalfo¹²⁹, presentato nel 2013 e sino ad allora punto di riferimento del Movimento (cfr. cap. 6), venne utilizzato assai poco. In più, si decise di non legare la predisposizione della nuova misura alla verifica dell’attuazione di quella esistente, il Rei. In altre parole, mancavano basi conoscitive sull’impostazione della nuova *policy* e sull’attuazione di quella in essere.

Ho più volte sottolineato come – nel percorso che ha condotto al Rei – la competenza abbia rappresentato uno strumento cruciale a disposizione dell’Alleanza, dapprima per legittimarsi e poi per condizionarne l’elaborazione. In occasione del Rdc, invece, il suo patrimonio di sapere non ha costituito una risorsa spendibile nella relazione con i decisori. La ragione non risiede in un giudizio negativo sulle conoscenze possedute dalla coalizione sociale, bensì nell’impostazione della nuova classe dirigente. Quest’ultima, infatti, non riteneva che disegnare una misura contro la povertà fosse un’operazione particolarmente complessa. Di conseguenza, né le limitate competenze a sua disposizione erano viste come un problema da risolvere, né – tantomeno – quelle disponibili all’esterno costituivano un’opportunità da prendere in considerazione.

Colloco adesso il caso specifico all'interno dell'abituale approccio populista. Quest'ultimo non reputa centrali le problematiche connesse agli intricati temi di *policy* da affrontare, bensì quelle riguardanti il modo di fare le scelte e i soggetti titolati a compierle. Le misure necessarie al popolo – questo il pensiero – non vengono assunte perché l'élite tradizionale lo impedisce. Il nodo, dunque, è far sì che il popolo vada al potere e possa esercitare la propria volontà senza ostacoli: quando così sarà, le decisioni utili verranno prese. In tale ragionamento, rimangono assolutamente sullo sfondo la complessità delle questioni da fronteggiare e, quindi, l'importanza delle competenze necessarie a farlo. In altre parole, la questione essenziale per il populismo è la «volontà» di realizzare determinate politiche, mentre la «ragione» necessaria a istituirle al meglio¹³⁰ occupa un ruolo marginale. Un simile approccio si salda con un diffuso sospetto esistente nei confronti di gran parte dei tradizionali detentori delle competenze, come professori o esperti di altra natura. Questi ultimi, infatti, sono considerati parte di quell'«élite corrotta» fieramente combattuta dai populist.

2.2. I Governi e l'Alleanza

La complessiva impostazione del primo Governo Conte e del M5S permette di spiegare alcune ragioni del diverso atteggiamento tenuto dall'Esecutivo nei confronti dell'Alleanza rispetto al periodo dell'elaborazione del Rei: la chiusura verso i corpi intermedi impediva l'interlocuzione con una loro espressione, seppure *sui generis*, come questa coalizione sociale; il rilievo assegnato in precedenza al tema della competenza non era neppure paragonabile a quello attuale; la diffusa estraneità di gran parte del M5S al contesto politico-istituzionale romano faceva sì che molti suoi esponenti avessero una cognizione ridotta dell'Alleanza e delle sue attività. Per comprendere le differenze tra l'introduzione delle due misure, gli elementi menzionati possono essere arricchiti con ulteriori letture legate alla specifica vicenda della coalizione sociale.

Il credit-claiming

Con il termine *credit-claiming* si indica lo sforzo compiuto dalle parti politiche per attribuirsi il merito di determinate scelte agli occhi dell'opinione pubblica¹³¹. Il Rdc ha costituito la bandiera del Movimento cinque stelle, che intendeva intestarsene appieno la paternità. Ciò non sarebbe stato possibile se fosse stata avviata un'interlocuzione formale con l'Alleanza, che in tal caso sarebbe diventata parte in causa nella costruzione della misura. In occasione del Rei, invece, il centro-sinistra doveva lasciarsi alle spalle una tradizione di scarsa attenzione nei confronti dei poveri: per i suoi

esponenti, dunque, collaborare con un «cartello» dei principali soggetti sociali interessati al tema diventava una fonte di legittimazione (cfr. cap. 6). In sintesi, mentre il centro-sinistra cercava l'Alleanza per legittimarsi, il Movimento la evitava per non disperdere neppure un briciolo del riconoscimento che una scelta senza precedenti a favore degli ultimi portava con sé.

Il rapporto con il passato

Nel caso del Rei, quindi, per il centro-sinistra scegliere di collaborare strettamente con l'Alleanza era stato il modo per manifestare l'intenzione di seguire una nuova direzione nel contrasto alla povertà. In occasione del Rdc, invece, la discontinuità con il passato ha assunto un significato diverso. Il M5S, infatti, faceva della rottura con le classi di Governo che l'avevano preceduto uno dei suoi elementi identitari. Il Rei, in quanto figlio della fase antecedente, costituiva per definizione «il male da estirpare»; l'Alleanza, però, era indissolubilmente legata all'introduzione di questa misura.

La vicinanza politica

L'Alleanza si è sempre posizionata come un soggetto a-partitico intenzionato a promuovere un confronto sul merito con tutti gli attori istituzionali e politici (cfr. cap. 3). Ciò detto, i soggetti dell'Alleanza più coinvolti nelle dinamiche politiche – prevalentemente realtà impegnate su numerosi fronti e non solo nella lotta alla povertà, si tratti di sindacati o di grandi associazioni¹³² – sono in generale storicamente vicini al centro-sinistra. Tale prossimità ha avuto un peso maggiore in occasione del varo del Rdc che in quello del Rei, e, alla luce del significato politico assunto dalla povertà nelle diverse vicende, non avrebbe potuto essere altrimenti. Infatti, come si è visto, il primo rappresentava un provvedimento fortemente simbolico della politica di primo piano, mentre il secondo una poco nota legge di settore.

3. Il disegno accentrato all'opera

3.1. Le politiche non nascono nel vuoto

L'importanza del contesto nell'influenzare la genesi delle riforme, più volte menzionata, compare anche in quest'occasione. Innanzitutto, una misura contro la povertà – il Rei – c'era già. Mentre il nuovo Governo aveva deciso di non tenere conto delle indicazioni provenienti dalla sua attuazione, era la sua stessa esistenza a produrre inevitabilmente una serie di vincoli e condizionamenti rispetto

all'eventualità di superarlo (interamente o in parte) o meno. Spiegherò più avanti il ruolo giocato dal fenomeno della *path-dependence*, cioè i meccanismi attraverso i quali le politiche pubbliche vigenti condizionano in maniera rilevante le possibilità di mutamento, spingendo chi decide a privilegiare interventi coerenti con l'impianto già in essere.

Il contesto, poi, è fatto anche dagli individui. Il ruolo dei dirigenti del ministero del welfare è stato assai rilevante, come già notato. Queste persone sono dotate di una notevole competenza, che hanno messo a disposizione dei tecnici del M5S affiancandoli nella stesura del Rdc e instaurando con loro un dialogo costruttivo nel rispetto dei ruoli di ognuno. Allo stesso tempo, alcuni estensori del Rdc hanno evidenziato, su alcuni temi, una significativa capacità di ascolto delle opinioni altrui. In proposito, va sottolineato come – nella mia ricostruzione – le uniche relazioni avute da chi era impegnato nella scrittura del decreto sino alla presentazione in Parlamento siano state quelle con i dirigenti del ministero (all'interno) e con gli esperti dell'Alleanza (all'esterno). Questi avevano costituito due perni della comunità epistemica che aveva disegnato il Rei e ne condividevano l'impostazione: un aspetto che ha evidentemente influito. In sintesi, poiché le politiche pubbliche non nascono nel vuoto, diverse componenti salienti del Rei sono state mantenute nel Rdc ed è ragionevole supporre che, in assenza del primo, le fattezze del secondo sarebbero risultate piuttosto differenti¹³³.

3.2. «Sarebbe bastato guardare insieme il testo un paio di volte»

Che il confronto tra il modello accentrato e la realtà non sarebbe risultato indolore, lo si capì non appena – nel gennaio 2019 – il testo del decreto venne reso pubblico e si avviò la discussione parlamentare. Dalla gran parte degli esperti e degli *stakeholders* giunsero riscontri critici sul disegno della misura. Lo scenario mutò decisamente: mentre il Governo in precedenza si era mostrato chiuso al dialogo, da lì in avanti ascoltò varie richieste di cambiamenti avanzate da Anci, Regioni, Alleanza e altri. Iniziò un'affannosa corsa a modificare numerosi aspetti specifici della misura, pur senza alterarne l'impostazione, sulla quale l'Esecutivo non intendeva recedere. Peraltro, proporre correzioni non era semplice poiché – per giudizio unanime degli addetti ai lavori – la norma era, ed è, scritta poco chiaramente in numerose parti e ha una debole coerenza d'insieme. Inoltre, il tempo era limitato, dato che il decreto doveva essere convertito in legge entro 60 giorni¹³⁴. Il mondo del *policy-making* visse dunque una fase assai caotica – per meglio dire ansiogena – tra audizioni parlamentari, incontri dell'Esecutivo con molti soggetti diversi, predisposizione e circolazione di documenti da parte di tanti.

In un frenetico crescendo, più i 60 giorni disponibili per approvare il decreto si avvicinavano al termine, più si aprivano spazi per modifiche, inserite in fretta e furia. Tuttavia, parecchi aspetti (anche tra quelli che avrebbero potuto essere modificati senza alterare la struttura di fondo del decreto), non vennero toccati.

Un collega dell'Alleanza mi fece notare che «sarebbe bastato guardare insieme [gli estensori e noi] il testo un paio di volte prima di presentarlo al Parlamento e tanti problemi sarebbero stati evitati». In effetti, se ciò fosse avvenuto, si sarebbe potuto agire preliminarmente su una serie di aggiustamenti tecnici, di cui invece si dovette far carico il dibattito successivo alla presentazione del decreto, a scapito di punti di maggiore rilievo. Analogamente, io stesso più volte mi sono trovato a pensare che, se invece dei 60 giorni previsti dal decreto per la discussione parlamentare, ve ne fossero stati 120, la qualità della norma ne avrebbe beneficiato non poco. Mi riferisco qui, si badi bene, alle tematiche sulle quali il Governo appariva aperto alle osservazioni migliorative. Dunque, importanti carenze nel disegno del Rdc sono dovute al semplice motivo che non vi è stato il tempo di occuparsene. Prima perché non si è condiviso il testo con altri, poi perché (quando dopo la sua presentazione pubblica queste sono state evidenziate dall'esterno) bisognava correre per promulgare la versione definitiva del decreto.

3.3. «Daremo 780 euro a ogni povero»

La determinazione degli importi del Rdc, e quindi dei requisiti di accesso¹³⁵, ha rappresentato il caso più eclatante di sottovalutazione della dimensione tecnica, che si è innestata sugli effetti negativi dell'estrema visibilità ottenuta sui mezzi di comunicazione dall'introduzione della nuova misura. Per poter comunicare la cifra di 780 euro all'opinione pubblica, una finalità esclusivamente di marketing politico e slegata da considerazioni sul profilo del Rdc, sono stati introdotti parametri fortemente distorti per differenziare importi e criteri di accesso tra nuclei familiari di diverse dimensioni, producendo profonde iniquità. La ragione è nota: i vertici del M5S hanno imposto ai tecnici impegnati nell'elaborazione del Reddito un diktat: bisognava poter veicolare, quasi come un mantra, le parole «780 euro» sui media.

Vediamo meglio. L'ipotesi originaria del Rdc – presentata nel 2013 e da allora punto di riferimento del Movimento (cfr. cap. 6) – mirava a sostenere l'ampia fascia di popolazione in povertà relativa, la cui soglia veniva calcolata in 780 euro mensili per una persona sola e priva di risorse economiche; quel progetto costava 17 miliardi annui. Poiché i 780 euro per i single sono divenuti nel tempo un simbolo comunicativo del M5S, si è deciso di mantenerli anche nell'ambito

della misura effettivamente introdotta, finanziata con 8 miliardi e rivolta a una popolazione ben più limitata. Tuttavia, l'intreccio tra la riduzione degli stanziamenti complessivi e la volontà di confermare la cifra di 780 per un singolo – come nella previsione originaria – ha reso l'intervento eccessivamente generoso per i nuclei di una sola persona, penalizzando inevitabilmente le famiglie più grandi.

Infatti, il variare dell'importo delle prestazioni di welfare al mutare della composizione dei nuclei che le ricevono è determinato attraverso la scala di equivalenza, cioè lo strumento che ne indica la crescita all'aumentare della numerosità del nucleo. Quella del Rdc prevede progressivi incrementi del contributo troppo limitati, non correlati all'effettivo intensificarsi delle esigenze delle famiglie interessate: una scala di equivalenza che aumenta così poco non ha eguali nelle politiche di welfare del mondo occidentale¹³⁶.

Diverse sono le conseguenze di voler erogare 780 euro «a tutti i costi». Primo, i nuclei più ristretti (in particolare di uno o due persone) ricevono somme molto elevate, non di rado superiori alla soglia di povertà assoluta, che disincentivano l'accettazione di posti di lavoro. Secondo, gli importi penalizzano in particolare le famiglie con almeno quattro componenti, cioè molte di quelle con figli, esito paradossale alla luce degli elevati tassi di povertà tra i minori e della necessità di ridurne la trasmissione tra le generazioni. Terzo, passando agli effetti sui criteri di accesso, la percentuale di piccoli nuclei tra i percettori del Rdc è ben superiore a quella del medesimo gruppo rispetto all'insieme delle famiglie in povertà assoluta¹³⁷.

3.4. La volontà e la ragione

Provo adesso a tirare le fila dell'esperienza del disegno accentrato del Rdc. La maggior parte degli esperti di politiche contro la povertà esprime una valutazione sostanzialmente coincidente. Mettendolo a confronto con il Rei, la chiave consiste nel distinguere tra stanziamenti e *policy design*: vengono giudicate positivamente le novità riguardanti le risorse economiche dedicate e, perlopiù, negativamente quelle concernenti il profilo della misura¹³⁸.

Conviene allora continuare a far riferimento alle categorie di volontà e di ragione, utilizzate sopra per caratterizzare l'approccio populista. L'esercizio della volontà di aiutare i poveri ha contraddistinto le scelte sull'utilizzo dei fondi pubblici: è stato potente e ha reso possibile passare dai 2,7 miliardi annui previsti per il Rei agli 8 per il Rdc, portando gli stanziamenti del nostro Paese nel settore – fino all'altro ieri sostanzialmente inesistenti – in linea con la media europea. Senza i Cinque stelle è difficile immaginare in che modo, e con che tempi, un finanziamento di tale entità sarebbe stato raggiunto¹³⁹. Una volta salito al potere, il Movimento ha agito come se

le pluridecennali resistenze dei decisori italiani a occuparsi dei poveri, storicamente sedimentatesi, neppure lo sfiorassero dimostrando così che – se c'è la volontà – è possibile destinare loro ingenti stanziamenti.

Debole, invece, è stato il ricorso alla ragione, che avrebbe dovuto tradursi nel dar vita a interventi capaci di rappresentare le modalità più appropriate per aiutare i poveri. Infatti, le principali novità di *policy design* introdotte con il Rdc hanno ricevuto notevoli critiche; si pensi a quelle riferite alle scale di equivalenza, viste sopra, ai percorsi d'inclusione lavorativa e alla *governance* del welfare locale¹⁴⁰. Gli addetti ai lavori, invece, hanno salutato con favore il mantenimento di importanti «pezzi» del Rei, a partire dall'impianto universalista dei requisiti di accesso e dai percorsi d'inclusione sociale¹⁴¹ (cfr. capp. 7 e 8).

Si è confermata, dunque, l'impostazione populista che vede forte la volontà e debole la ragione. Con riferimento a quest'ultima, ho cercato di mostrare che la natura populista del primo Governo Conte è stata determinante per il prendere forma del modello accentrato e che, a quel punto, non sarebbe stato realistico attendersi esiti differenti da quelli effettivamente verificatisi nel disegno del Rdc. Si ritiene abitualmente che le numerose esperienze di Governi populistici dell'America Latina abbiano sposato importanti istanze redistributive (forte volontà di aiutare il popolo), ma che le abbiano affrontate con risposte non adatte (debole ragione nel congegnare le risposte)¹⁴². Fatte le debite proporzioni, un'osservazione simile può essere estesa anche all'introduzione del Rdc e suggerisce un confronto con il varo del Rei. Le vicende esaminate in questo libro indicano che i populistici riescono a comprendere meglio le domande della popolazione ma non sanno elaborare le risposte che servono, mentre i loro avversari saprebbero disegnare gli interventi opportuni ma non sono in grado di interpretare le domande. Paragonare le vicende del Rei e del Rdc, infatti, pone davanti all'alternativa tra una riforma «meno finanziata e meglio disegnata» o una «più finanziata e peggio disegnata». Purtroppo è così.

4. Fare «advocacy» quando per il Governo non esiste

4.1. Il dibattito interno

Nel gennaio 2019 noi dell'Alleanza ci ritrovammo per confrontarci sul documento da scrivere a commento del decreto del Rdc appena presentato in Parlamento¹⁴³. Quell'incontro è stato, secondo l'efficace sintesi di uno dei suoi componenti di lungo corso, «la peggior riunione dalla nascita dell'Alleanza». Si respirava una tensione palpabile e le differenze sulle posizioni da assumere risultarono all'inizio

inusualmente marcate, anche se poi si stemperarono nel corso della riunione.

Eravamo spaesati: venivano stanziati a favore dei poveri tutte le risorse richieste invano alla precedente maggioranza ma con l'obiettivo dichiarato di sostituire il Rei, che noi vivevamo come la nostra creatura, con una misura completamente nuova. L'Esecutivo, per di più, non ci aveva riconosciuto alcun ruolo, all'opposto del rilievo attribuitoci dai predecessori. Dopo anni con il vento in poppa, raccogliendo risultati che nessuno avrebbe immaginato al momento della sua nascita, l'Alleanza si è trovata – da un giorno all'altro – messa in un angolo e nel modo più paradossale possibile: proprio quando i temi per i quali si era sempre battuta avevano guadagnato una centralità senza precedenti. Vale ora la pena, dunque, esaminare in che modo la coalizione sociale si posizionò nel nuovo scenario.

Le trasformazioni avvenute si riverberarono sulle dinamiche interne dell'Alleanza. Maturò, infatti, una divergenza di fondo su quale dovesse essere il suo ruolo nella nuova situazione venutasi a creare e, di conseguenza, su come essa dovesse agire. Sin dalla sua costituzione, il fine della coalizione sociale era stato l'introduzione di una misura di reddito minimo con le caratteristiche il più possibile simili al Rei; tutte le sue azioni, così come ogni sua interlocuzione con il mondo delle istituzioni e della politica, pertanto, erano state tese al raggiungimento di tale scopo. In quel periodo, però, il mantenimento della linea di condotta tenuta fino a quel momento divenne oggetto di discussione.

Si è visto come il primo Governo Conte non riconoscesse il ruolo e l'utilità dei corpi intermedi e, di conseguenza, non avesse mai risposto alle richieste dell'Alleanza di aprire un'interlocuzione formale. Con simili premesse, cercare di aiutare l'Esecutivo a consegnare al meglio il Reddito di cittadinanza non era un'operazione né semplice né, tantomeno, scontata. Questo era il nodo di fondo. Ad appesantire ulteriormente il clima s'innestavano le politiche discriminatorie adottate dal Governo nei confronti degli stranieri (cfr. cap. 7), in contraddizione con quei valori d'inclusione fortemente sentiti dalle realtà dell'Alleanza, molte delle quali particolarmente impegnate con i migranti.

Al nostro interno maturarono due posizioni. Alcuni (compreso chi scrive) ritenevano che il mutato contesto non dovesse alterare il nostro tradizionale comportamento e che, quindi, si dovesse compiere ogni sforzo per provare a migliorare il Rdc, attraverso: a) la ricerca di qualunque canale informale individuabile di interlocuzione con l'Esecutivo; b) una posizione pubblica sui contenuti del Rdc il più possibile costruttiva, che ne valorizzasse gli aspetti positivi (a partire dallo storico incremento di fondi) e proponesse gli opportuni

interventi di modifica. Altri, invece, ritenevano che nel nuovo scenario non si dovesse mantenere la condotta adottata fino a quel momento e che, pertanto, non ci si dovesse sforzare in ogni modo per cercare di ottenere modifiche migliorative del Rdc. In pratica si sarebbe trattato di: a) non dedicare particolare impegno nella ricerca di canali informali di dialogo con il Governo; b) assumere una posizione pubblica che accentuasse le critiche nei confronti della nuova misura.

In sintesi, per i primi la ricerca delle migliori risposte possibili da fornire ai poveri rimaneva la priorità – come in passato – e si trattava di adattare tale obiettivo al nuovo contesto, pur trattandosi di un'operazione evidentemente complessa. Per i secondi, invece, le difficoltà insorte nelle relazioni tra i soggetti sociali e l'Esecutivo erano la questione prioritaria e, di conseguenza, non era più possibile, o consigliabile, perseguire tale obiettivo, o almeno farlo con la determinazione mostrata in passato.

Vengono prima i miglioramenti per i poveri e, quindi, si continua a promuovere il dialogo con il Governo anche se si è contrapposti su vari temi? Oppure si ritengono prioritarie le difficoltà di rapporto con il Governo e, di conseguenza, si rinuncia a cercare questo dialogo? Ecco il dilemma, che rimanda alla decisiva questione dell'interazione tra obiettivi di contenuto e rapporti tra gli attori discussa nel cap. 3.

La spinta a mutare la linea dell'Alleanza risultava, inevitabilmente, tanto più intensa quanto più suoi aderenti erano impegnati anche in settori diversi dal contrasto della povertà (dunque vedevano il loro ruolo di corpi intermedi messo in discussione su più fronti, da una parte, e vivevano come meno pressante l'esigenza di migliorare il Rdc, dall'altra). Per alcuni soggetti sociali si manifestò una sorta di «istinto di sopravvivenza»: se in passato l'obiettivo era stato quello di aiutare i poveri, ora – poiché il loro stesso ruolo veniva messo in discussione – dovevano innanzitutto concentrarsi su sé stessi. Inoltre, l'introduzione del Rdc fu, per mesi, al centro del dibattito politico di primo piano, in un clima di forte contrapposizione tra Governo e opposizione di centro-sinistra; non stupisce, dunque, che la propensione ad assumere questa posizione fosse più sentita dagli attori sociali maggiormente coinvolti nelle vicende politiche (tradizionalmente vicini al centro-sinistra).

A rendere ulteriormente complessa la dinamica interna fu anche una conseguenza del percorso compiuto dall'Alleanza negli anni. Eravamo nati nel 2013 per perseguire un fine che ci sembrava giusto – l'introduzione del reddito minimo nel nostro Paese – senza alcuna ipotesi, o aspettativa, su ciò che il futuro avrebbe riservato né al welfare italiano né a noi. L'idealità condivisa dai componenti della coalizione sociale – come ho spiegato (cfr. capp. 2 e 3) – ne aveva, e ne ha, sempre rappresentato la principale «benzina». Ma nel corso del

tempo agli ideali si affiancarono, inevitabilmente, gli interessi. Infatti, il suo inatteso successo fece diventare progressivamente l'Alleanza – pur con le dovute proporzioni – anche un luogo che rendeva disponibili risorse di potere, quali legittimazione, visibilità, possibilità di accedere a ministri e personalità influenti, e così via. E, come spesso accade, quando un soggetto sorto per perseguire un ideale vive un siffatto passaggio, tanto le relazioni tra i suoi appartenenti quanto la sua azione si appesantiscono. La storia delle organizzazioni sociali, così come dei partiti politici, è disseminata di esempi in tal senso.

In ogni modo, le divergenze emerse internamente non portarono a modificare la *mission* dell'Alleanza. Quest'ultima continuò a seguire la linea di condotta che aveva sempre fatto propria, sforzandosi di adattarla al nuovo contesto. Pertanto, facemmo tutto ciò che potevamo per il migliorare il Rdc, attraverso la ricerca di ogni canale informale di dialogo con il Governo e una posizione pubblica costruttiva. Gli avvenimenti di quei mesi, tuttavia, hanno lasciato strascichi rilevanti sulle successive vicende della coalizione sociale.

4.2. Le azioni

Nei mesi precedenti alla presentazione del decreto in Parlamento, in assenza di interlocuzioni formali con il Governo, abbiamo dunque battuto strade alternative per far sentire la nostra voce. Innanzitutto, elaborammo alcune proposte di modifica del Rdc, che – tuttavia – potevano riguardare esclusivamente quello che si sapeva (o si pensava di sapere) sulla sua impostazione complessiva e non sui suoi (ignoti) tratti specifici. Nei testi che le presentavano – coerentemente con il nostro abituale approccio – sottolineavamo l'opportunità offerta dallo storico incremento di finanziamenti, evidenziando, nel contempo, il pericolo di non sfruttarla a causa di possibili errori nel disegno del Rdc. Di fatto, le nostre proposte furono circoscritte al metodo – le inevitabili imprecisioni che un'elaborazione troppo rapida avrebbe determinato («La fretta è cattiva consigliera»)¹⁴⁴ – e al mantenimento di importanti parti del Rei che il nuovo Governo sembrava intenzionato ad archiviare, in particolare la presenza dei percorsi d'inclusione sociale per puntare esclusivamente su quelli di inclusione lavorativa («Far fare ai Centri per l'impiego il loro lavoro») e il ritorno a un'impostazione categoriale che superava la logica universalistica («Non assegnare la priorità ai penultimi»).

Abbiamo poi cercato di farle arrivare a chi era intento a preparare la misura riproponendo alcune prassi già impiegate in passato (cfr. cap. 3). Primo, diffondere il più possibile le nostre idee attraverso canali pubblici, quali la redazione e pubblicizzazione di documenti¹⁴⁵, l'organizzazione d'incontri, la produzione di articoli e il ricorso ai media. Secondo, cercare un dialogo con i tecnici e i consulenti del

Governo impegnati – a vario titolo – nella scrittura del Rdc; questo ci aveva permesso di instaurare alcune proficue connessioni informali, alimentate attraverso momenti riservati, telefonate e e-mail¹⁴⁶. Su questo secondo fronte, mettemmo in campo tutta la creatività che era a nostra disposizione (come richiedeva la complicata situazione), cercando di raggiungere sia gli estensori sia chi li potesse – in qualche modo – influenzare.

Potemmo così verificare una certa disponibilità all’ascolto da parte di alcuni estensori del Rdc, a parziale deviazione dal modello accentrato. Quindi, mentre a livello politico non avevamo incontrato alcuna apertura, con i tecnici le cose erano andate diversamente pur in assenza di una nostra legittimazione istituzionale. Ovviamente la frequenza e l’intensità di queste relazioni non sono paragonabili a quelle avvenute con i precedenti Governi, tuttavia sino alla presentazione del decreto in Parlamento noi fummo – a mia conoscenza – gli unici oltre ai tecnici del ministero del welfare a interloquire con il gruppo che stava elaborando la riforma.

Peraltro, nella fase iniziale del primo Governo Conte varie persone che operano in ambiti diversi dal mio mi fecero notare che molti componenti della nuova classe di Governo (in particolare appartenenti al M5S) semplicemente non sapevano chi fossero i rappresentanti dei soggetti organizzati abitualmente impegnati nelle politiche pubbliche e gli esperti con maggiore esperienza; inoltre, ignoravano quali fossero le procedure e le prassi informali del mondo romano e così via. Simmetricamente, la «popolazione abituale» del contesto politico-istituzionale non conosceva la nuova classe dirigente. In altre parole, prima ancora che una questione di poca fiducia tra la nuova élite e l’ambiente consolidato delle politiche pubbliche, vi era un problema di mancata conoscenza reciproca. Nel nostro caso, ciò che aiutò a superare questo ostacolo fu il fatto di aver già costruito delle connessioni con il M5S nella precedente legislatura.

Gli articoli giornalistici presentati in Appendice evidenziano il clima dei mesi precedenti alla presentazione del decreto. Come anticipato, una volta cominciato il dibattito parlamentare lo scenario era mutato. Esisteva un testo sul quale confrontarsi ed era cambiato l’atteggiamento verso gli *stakeholders*. In quel periodo, al proseguo del lavoro lungo le linee indicate sopra, affiancammo la presentazione di memorie nelle audizioni parlamentari, le relazioni con i parlamentari coinvolti nelle commissioni di competenza e la predisposizione di un articolato pacchetto di emendamenti, numerosi dei quali poi approvati.

4.3. Alleati dell’Alleanza

La «regola del numero di telefono»

Secondo una nota massima di Sofocle, «non si può conoscere veramente la natura e il carattere di un uomo fino a che non lo si vede amministrare il potere». Gli anni raccontati in questo libro mi hanno mostrato che per conoscere veramente qualcuno, in realtà, è sufficiente guardare come si comporta nelle vicinanze del potere; ne ho avuto alcune prove eclatanti sia nel bene che nel male. Un esempio positivo riguarda il tormentato autunno 2018, quando una persona esterna all'Alleanza mi cercò per darmi il numero di telefono di un influente consigliere, che io non conoscevo, del Presidente del Consiglio. Questa persona mi disse: «chiamalo, può servire per far arrivare le vostre proposte al Presidente», e poi mi aiutò a ottenere un incontro. Le conseguenze di questo abboccamento ne dimostrarono l'utilità.

Se le relazioni sono potere, la disponibilità a condividerle rivela l'inclinazione di ognuno. Mi sono chiesto se anch'io – in una situazione simile – avrei condiviso un contatto di tale livello, spendendolo per una causa non mia. Sinceramente, non lo so. Da allora, comunque, suddivido le persone in base alla «regola del numero di telefono»: si tratta di pensare a qualcuno che si conosce e immaginare come si sarebbe comportato nella situazione descritta, collocandolo lungo un continuum. A un estremo sta la condotta della persona a cui mi riferisco: socializzazione di contatti influenti e consumo di una parte del proprio capitale di relazioni per un obiettivo privo di benefici per sé stessa. All'altro sta l'atteggiamento opposto, quello di chi non avrebbe mai messo in comune un suo contatto influente e/o non l'avrebbe fatto in assenza di un tornaconto personale.

Appendice.

Voci sull'elaborazione del Reddito di cittadinanza

• *Se i poveri sono i grandi assenti* – Maurizio Ferrera, in «Corriere della Sera. Supplemento Economia», 22 ottobre 2018

La qualità di una democrazia si misura innanzitutto dal legame che connette società e politica. Per quanto importantissime, le libere elezioni sono solo un filo di questo legame. Gli altri fili coinvolgono i gruppi sociali organizzati da un lato (sindacati, associazioni di rappresentanza degli interessi, organizzazioni di varia natura espresse dalla società civile e così via), e i vari segmenti delle istituzioni di governo (Parlamento e Governo). Secondo la nota formula di Abraham Lincoln, la democrazia è il governo del popolo (il sovrano), da parte del popolo (tramite i suoi rappresentanti), per il popolo (in vista degli interessi collettivi). Nelle democrazie odierne si è aggiunta

un'altra proposizione: governo con il popolo, ossia tramite istituzioni decisionali che consultano la società sulle questioni più importanti dell'agenda, anche dopo le elezioni.

Chi sta predisponendo il progetto del Reddito di cittadinanza? Di Maio è troppo indaffarato. Lo staranno facendo i funzionari dei suoi due ministeri? I suoi consulenti politici? Esperti esterni? Di Battista in America centrale? Non si sa. Ciò che più sorprende è però l'assoluta mancanza di interlocuzione con la società civile e in particolare con l'unica associazione che ha qualche titolo a parlare in nome degli italiani poveri, visto che è quella che ha promosso la prima misura veramente universale, il Rei: l'Alleanza contro la povertà. Come è possibile che il Governo non abbia ancora sentito il bisogno di consultarla ufficialmente, di coinvolgerla in una riforma che si propone di stravolgere l'esistente, sostituendolo con un nuovo e ancora ineffabile strumento?

La manovra del popolo sta allontanandosi da tutti gli standard che in democrazia connettono popolo e leader. I famosi undici milioni di voti di cui si vantano in continuazione i Cinque stelle sono tanti, ma rappresentano una minoranza sul totale degli italiani. I quali sono sicuramente interessati a capire di più. Proprio perché sanno che la povertà è una sfida seria e che i progetti raffazzonati di solito falliscono.

• *Reddito, come evitare di fare troppi errori* – Stefano Feltri, in «il Fatto Quotidiano», 5 dicembre 2018

I Cinque stelle sono riusciti a imporre l'idea del Reddito di cittadinanza, ma è l'Alleanza contro la povertà che è riuscita a far diventare legge la versione attuale di quello strumento, che è il Rei, grazie ad un paziente dialogo con i tre Governi di centro-sinistra 2013-2018. Per questo merita attenzione l'appello che ieri questa coalizione sociale di associazioni ed esperti ha rivolto al Governo: «Non perdiamo questa occasione», dicono. C'è il capitale politico per fare una grande misura anti-povertà, ci sono i soldi ma le idee sono ancora troppo confuse. La confusione più grande, come abbiamo più volte ricordato su queste pagine, è sull'obiettivo dello strumento: combattere la disoccupazione o la povertà? «Nei Paesi europei – mediamente con minore disoccupazione e centri per l'impiego più strutturati rispetto al nostro – le politiche contro la povertà riescono a condurre direttamente a un lavoro stabile il 25% dei beneficiari. Ad altri servono a risolvere problemi di varia natura e costruire nuove condizioni per migliorare la propria vita, ad altri ancora offrono almeno la possibilità di un'esistenza decente» si legge nel documento dell'Alleanza. Tradotto: se il metro per misurare il successo del Reddito diventa quanti poveri trovano lavoro, la sconfitta è sicura. La

misura dovrebbe permettere una vita decente a chi oggi non ci riesce perché intrappolato nel disagio (da debiti, familiari a carico, dipendenze) e aiutare a trovare un lavoro a chi è in grado di farlo. L'errore che i Cinque stelle potrebbero fare – e sembrano determinati a farlo – è smantellare tutta la struttura dell'attuale Rei che si regge sui servizi comunali e gli assistenti sociali per caricare di compiti i Centri per l'impiego che faticano anche a fare soltanto il loro compito base, incrociare domanda e offerta di lavoro. I Cinque stelle hanno i soldi e per evitare il disastro dovrebbero confrontarsi di più e non avere fretta. Altrimenti, magari reggeranno alle europee, ma poi pagheranno il conto tutto insieme poco dopo.

117 Si trattava della possibilità di anticipare il pensionamento per chi raggiunge 62 anni di età e 38 di contributi entro la fine del 2021. Il decreto prevedeva anche l'avvio della Pensione di cittadinanza, qui non discussa per le ragioni menzionate nel cap. 1.

118 Il cap. 9 discute la comunicazione politica del Governo in occasione dell'introduzione del Rdc.

119 Rovira Kaltwasser, C., Taggart, P., Ochoa Espejo, P., Ostiguy, P. (a cura di, 2017), *The Oxford handbook of populism*, Oxford University Press, Oxford.

120 La dizione «élite corrotta», piuttosto forte semanticamente, è stata introdotta da tempo nel dibattito scientifico dal politologo Mudde, uno dei massimi esperti di populismo, ed è entrata nell'uso comune tra i politologi. Da notare, inoltre, che si parla di élite al singolare, a indicare la menzionata omogeneità attribuita ai diversi soggetti che ne fanno parte, accomunati appunto dalla comune avversione verso gli interessi del popolo.

121 Un recente romanzo italiano rende efficacemente la natura populista del Reddito di cittadinanza attraverso la voce di Erminia, cuoca in un misero albergo dove si trova costretta agli straordinari a causa di due figli a carico e di un marito che ha perso il lavoro. «La vita è fatta così» – filosofeggiò Erminia – «per fortuna è cambiato il Governo, e ora che comanda il popolo arriveranno i soldi anche per noi. Era ora.»»: cfr. Carlotto, M. (2019), *La signora del martedì*, Edizioni e/o, Roma, p. 61.

122 Nell'ormai sterminata letteratura in materia, tra i recenti contributi in italiano si vedano: Mudde, C., Rovira Kaltwasser, C. (2020), *Populismo. Una breve introduzione*, Mimesis, Milano-Udine; Pavolini, E. (2018), *Il populismo fra offerta politica e radici socio-economiche*, in «Stato e Mercato», 38 (1), pp. 127-140; da quest'ultimo è tratta parte della terminologia utilizzata nel paragrafo.

123 Il principale è stato il prof. Pasquale Tridico, successivamente nominato presidente dell'Inps. I dirigenti del ministero del welfare coinvolti sono gli stessi che hanno lavorato all'elaborazione del Rei (cfr. cap. 4).

124 Boeri, T. (2017), *Populismo e stato sociale*, Laterza, Bari-Roma, p. 5.

125 Iacoboni, J. (2019), *L'esecuzione. 5 Stelle da movimento a governo*, Laterza, Bari-Roma.

126 La decretazione d'urgenza abitualmente è utilizzata quando anche poche settimane possono fare la differenza per la vita delle persone coinvolte, ad esempio in presenza di una catastrofe naturale o di gravi questioni di ordine pubblico; questo

non è, evidentemente, il caso delle politiche sociali.

127 Urbinati, N. (2017), *Un termine abusato, un fenomeno controverso*, in Müller, J.-W., *Cos'è il populismo?*, Università Bocconi Editore, Milano, p. 11.

128 Ad esempio, in materia di politica economica e politiche del lavoro. Non mi riferisco qui ai dirigenti del ministero del welfare, sul cui ruolo peculiare torno oltre.

129 Catalfo, N. et al. (2013), *Istituzione del reddito di cittadinanza nonché delega al Governo per l'introduzione del salario minimo orario*, disegno di legge presentato in Senato, 29 ottobre, primo firmatario senatrice Nunzia Catalfo.

130 Caramani, D. (2017), *Will vs. Reason: the populist and technocratic forms of political representation and their critique to party government*, in «American Political Science Review», 111 (1), pp. 54-67.

131 Weaver, R.K. (1986), *The politics of blame avoidance*, in «Journal of Public Policy», 6, 4, pp. 371-298.

132 Biorcio, R., Caruso, L., Vitale, T. (2016), *Le trasformazioni del sistema politico italiano e l'associazionismo*, in Biorcio, R., Vitale, T. (a cura di), *Italia civile. Associazionismo, partecipazione e politica*, Donzelli, Roma, pp. 19-29.

133 I capp. 7 e 8 approfondiscono le tematiche qui richiamate.

134 Come anticipato, la misura è entrata in vigore prima dello scadere dei 60 giorni. La discussione parlamentare, invece, è proseguita utilizzando tutto il tempo a disposizione. Al termine, il Rdc è stato modificato così da tenere conto di quanto deciso dal Parlamento successivamente alla sua introduzione.

135 L'importo del reddito minimo copre la distanza tra un determinato ammontare di risorse economiche – il livello della soglia di accesso – e quelle effettivamente detenute dalla famiglia. Per costruzione, dunque, la definizione della soglia di accesso e quella dell'entità dei contributi da erogare vanno di pari passo.

136 La scala di equivalenza del Rei, invece, pur con alcune imprecisioni teneva in considerazione il mutare delle esigenze delle famiglie all'aumentare della loro numerosità.

137 Si tratta di criticità della misura ormai ben note. Una loro efficace illustrazione si trova in Associazione Tortuga (2020), *Ci pensiamo noi. Dieci proposte per far spazio ai giovani in Italia*, Egea, Milano.

138 Cfr. tra gli altri: Baldini, M., Gallo, G., Lusignoli, L., Toso, S. (2019), *Le politiche per l'assistenza: il reddito di cittadinanza*, in Arachi, G., Baldini, M. (a cura di), *La finanza pubblica italiana. Rapporto 2019*, Il Mulino, Bologna, pp. 81-114; Sgritta, G.B. (2020), *Politiche e misure della povertà: il reddito di cittadinanza*, in «Politiche Sociali», 1, pp. 39-55. Per sintetizzare efficacemente, il Rei è «più limitato nelle risorse ma più ricco nel suo disegno» rispetto al Rdc; cfr. Saraceno, C. (2019), *Quel reddito da riformare*, in «la Repubblica», 31 dicembre, p. 36.

139 La portata dell'incremento appare ancora maggiore se si considera che alla cifra di 2,7 miliardi per il Rei si è giunti grazie a una crescita progressiva di risorse attraverso tre leggi di bilancio (2016-17-18), mentre i 6 del Rdc sono stati stanziati in un colpo solo (2019).

140 La capacità della strategia d'inclusione occupazionale prevista dal Rdc di mettere l'utente nella migliore condizione per cercare lavoro è stata criticata per numerosi aspetti, ad esempio il fatto che il sussidio diminuisce dell'80% inizialmente e poi del 100% di ogni euro guadagnato qualora si trovi un'occupazione, disincentivandone così la ricerca. Rispetto alla *governance* del welfare locale le critiche riguardano il difficile coordinamento tra i diversi attori della rete territoriale, a partire da Comuni e Centri per l'impiego. In merito a questi elementi,

così come a tutti quelli riguardanti il Rdc e numerose tematiche inerenti il welfare italiano, si suggerisce il blog di Franco Pesaresi (<https://francopesaresi.blogspot.com/>). Un altro aspetto ampiamente criticato riguarda la determinazione dei criteri di accesso al Rdc per gli stranieri: si tratta di una vicenda figlia di una dinamica differente rispetto alle altre novità introdotte con la nuova misura, discussa nel cap. 7.

141 Pure positivamente è considerato il mantenimento dell'attività avviata dal ministero del welfare, in collaborazione con la Banca mondiale, per offrire ai territori affiancamento e supporto tecnico (cfr. cap. 8).

142 Dornbusch, R., Edwards, S. (1991), *The macroeconomics of populism*, in Dornbusch, R., Edwards, S. (a cura di), *The macroeconomics of populism in Latin America*, University of Chicago Press, Chicago, pp. 7-13.

143 Alleanza contro la povertà in Italia (2019), *Maggiori risorse, peggiori risposte. La posizione dell'Alleanza contro la povertà in Italia sul Reddito di cittadinanza*, Roma, 23 gennaio.

144 Nelle parentesi vengono riproposti alcuni slogan contenuti nei documenti dell'Alleanza citati nella nota successiva.

145 In particolare: Alleanza contro la povertà in Italia (2018), *Una giusta risposta a chiunque viva in povertà assoluta. Le richieste dell'Alleanza contro la povertà in Italia per la legge di bilancio 2019*, Roma, 27 settembre; Id. (2018), *Non perdiamo questa occasione. I dubbi dell'Alleanza contro la povertà in Italia sul Reddito di cittadinanza*, Roma, 4 dicembre.

146 Alcuni estensori del Rdc furono presenti in più di un'occasione a incontri pubblici da noi organizzati e ci aiutarono a far circolare i nostri documenti nel loro gruppo.

6.

Le ragioni delle (non) riforme

Perché ci si è a lungo ostinati a non introdurre una misura di reddito minimo, facendo del nostro Paese un caso sempre più anomalo a livello internazionale? E quali sono i motivi che, invece, a un certo punto hanno spinto ad attivarla e, poco dopo, a sostituirla con un'altra? Il presente capitolo affronta questi cruciali interrogativi sul rapporto tra politica e povertà in Italia.

1. Alla ricerca di spiegazioni

Non è possibile indicare un unico motivo all'origine delle (non) scelte susseguitesì nel tempo. Si può, però, disegnare la mappa dei principali fattori in grado di influenzarle e coglierne il ruolo svolto nelle diverse situazioni. Per farlo bisogna considerare: *a)* il più ampio contesto sociale e politico nel quale si collocano le azioni dei decisori e che – in modo più o meno diretto – le condiziona; *b)* la natura del problema da affrontare, cioè il grado di diffusione della povertà e le caratteristiche della popolazione colpita; *c)* l'offerta di soluzioni da parte delle forze politiche, dunque i comportamenti agiti dagli attori della politica per contrastare la povertà; *d)* la domanda di soluzioni proveniente dalla società, intesa come la pressione svolta a tal fine dai soggetti sociali organizzati. Contesto/problema/soluzioni offerte dalla politica/soluzioni richieste dalla società: sono questi, dunque, gli assi dello schema interpretativo¹⁴⁷ utilizzato nelle prossime pagine per rispondere agli interrogativi sollevati sopra, i cui risultati sono riassunti nella tab. 1.

Tab. 1 Perché (non) sono state introdotte le riforme (sintesi)

~~Redistribuzione fuori dall'angolo~~

Maggiore interesse dell'Unione europea verso la povertà

~~Novità tecnica e di prassi della povertà~~

~~Indicatore di versatilità sociale della povertà~~

b) rischio di povertà

c) assenza di lavoro

~~Minore possibilità di confronto con le altre istituzioni~~

Proposta del Reddito di cittadinanza (M5S)

~~Resistenza di alcuni partiti di centro-destra alla povertà dell'Alleanza~~

2. Perché non veniva introdotta una misura di reddito minimo?

2.1. Il contesto. La redistribuzione nell'angolo

Richieste e proposte per l'introduzione di una misura di reddito minimo hanno cominciato a essere avanzate nel nostro Paese durante gli anni '80 (cfr. cap. 1) in un contesto, però, sfavorevole. Nel mondo occidentale, infatti, sino alla crisi economica cominciata nel 2008, soffiò un vento contrario a interventi redistributivi a favore delle categorie svantaggiate, non solo dei poveri. Le ragioni erano tanto oggettive quanto soggettive: l'economia cresceva ed era diffusa l'aspettativa che il miglioramento sarebbe proseguito nel tempo. Dunque, la gran parte della popolazione vedeva aumentare il proprio benessere e si attendeva che questo incremento non avesse fine. L'attenzione della politica, pertanto, era rivolta ai tanti che stavano (sempre) meglio e desideravano ancora di più, non ai pochi che stavano peggio¹⁴⁸. Anche se in Italia, a partire dagli anni '90, l'economia iniziò a prosperare meno che negli altri Paesi occidentali, la tendenza all'innalzamento delle condizioni materiali e alle aspettative crescenti era la medesima.

In materia di welfare, la posizione maggioritaria sosteneva il superamento della funzione redistributiva dell'intervento pubblico che aveva segnato la fase precedente, i cosiddetti «30 anni gloriosi» intercorrenti dalla fine del Secondo conflitto mondiale alla metà degli anni '70. Gli approcci prevalenti a livello internazionale condividevano questo tratto ma lo interpretavano in modo diverso. Da una parte, la destra figlia di Reagan e Thatcher rispolverava la classica bandiera della riduzione dell'impegno statale verso i più deboli. Dall'altra, la sinistra puntava soprattutto sulla «terza via»¹⁴⁹, una strada alternativa alla destra e alla sinistra tradizionali che, a favore dei meno avvantaggiati, promuoveva un impegno pubblico focalizzato su una miglior distribuzione di capacità e competenze tra le classi sociali, ad esempio attraverso investimenti nell'istruzione, ma non sulla redistribuzione di risorse economiche. In realtà, in Italia il pur notevole incremento della spesa di welfare aveva avuto una funzione

redistributiva minore che altrove. Tuttavia, lo scetticismo verso questo obiettivo attecchì ugualmente anche nel nostro Paese, coinvolgendo quelle stesse forze politiche progressiste che ci si poteva attendere la considerassero una priorità.

Il diffondersi degli orientamenti menzionati contribuì a modificare il senso comune prevalente sulla povertà: dall'individuare la responsabilità prevalentemente nelle circostanze avverse («sei povero a causa della struttura sociale»), approccio tradizionalmente di sinistra) si è passati ad attribuirla perlopiù ai comportamenti individuali («sei povero perché non ti sei impegnato»), approccio tradizionalmente di destra). Nei Paesi dove il reddito minimo era già in vigore furono aumentati, di conseguenza, gli obblighi comportamentali previsti per i beneficiari al fine di modificare la propria situazione, ad esempio rispetto alla ricerca di un lavoro; e in quelli dove mancava – è il caso dell'Italia – la sua assenza venne così legittimata.

2.2. Il problema. La povertà dei «soliti noti»

La diffusione della povertà in Italia è variata nel corso dei decenni. Per comprendere in che modo le caratteristiche del fenomeno in passato abbiano frenato l'introduzione del reddito minimo, però, non è alla sua estensione che bisogna guardare per prima cosa, bensì al profilo delle persone toccate. Dunque, non «quanti» erano i poveri bensì «chi» erano.

Qualunque fosse la sua consistenza numerica, la composizione della popolazione coinvolta è rimasta sostanzialmente immutata dalla fine della Seconda guerra mondiale all'inizio della crisi cominciata nel 2008, dando vita al tradizionale «modello italiano di povertà»¹⁵⁰. L'indigenza si concentrava nel Sud, tra le famiglie senza lavoro e tra quelle con almeno tre figli. Rispetto all'età, a esserne maggiormente colpiti erano gli anziani, benché questo sia l'unico aspetto del modello progressivamente attenuatosi. La povertà, dunque, interessava solo alcuni segmenti della società italiana, sempre gli stessi, chiaramente distinguibili dalla maggioranza (cfr. cap. 1).

Una simile composizione della popolazione indigente ha rappresentato un ostacolo all'introduzione del reddito minimo. Infatti, quelle contro la povertà erano considerate politiche indirizzate ai «soliti noti» che da generazioni ne erano i più colpiti, un aspetto del panorama sociale italiano considerato da molti imm modificabile. Si trattava di provvedimenti residuali e destinati a gruppi circoscritti e ben delimitati di soggetti marginali che versavano abitualmente in questa condizione. Dunque, assegnare priorità al reddito minimo avrebbe prodotto un conflitto distributivo a somma zero, che prevedeva un trasferimento di risorse da «noi», la gran parte della popolazione, per indirizzarle verso «loro», quei soggetti marginali la

cui realtà era percepita dai più come assai distante dalla propria. Le caratteristiche dell'operazione da compiere ne riducevano la legittimazione agli occhi della maggioranza dei cittadini, rendendola politicamente poco appetibile¹⁵¹.

Inoltre, l'eventuale introduzione di un reddito minimo era percepita da molti non come una riforma destinata all'intero Paese bensì come un intervento straordinario indirizzato solo a una parte, il Meridione: la localizzazione geografica sollevava diverse perplessità. Primo, prevaleva la convinzione che varie famiglie meridionali riuscissero comunque a far fronte alla loro condizione di povertà grazie alla vasta presenza di lavoro irregolare e al ricorso alle reti informali di solidarietà. Di conseguenza – ed è il secondo punto – non pochi erano convinti che le statistiche ufficiali sopravvalutassero l'estensione del fenomeno in quest'area. Terzo, si pensava altresì che la storica debolezza delle amministrazioni pubbliche italiane avrebbe reso difficile contrastare i probabili tentativi di frode, problema di tutto il Paese ma più sentito nel caso del Sud.

2.3. L'offerta di soluzioni. La mancanza di forze politiche interessate

La rappresentazione dell'offerta di soluzioni da parte delle varie forze politiche è piuttosto semplice: per oltre trent'anni, la battaglia per introdurre una misura di reddito minimo in Italia non è mai stata persa in quanto non è stata nemmeno combattuta. Infatti, nessun soggetto politico ne ha fatto un reale obiettivo. Nella seconda Repubblica¹⁵² il centro-destra ha assunto un atteggiamento dichiaratamente ostile o tiepido, mentre per il centro-sinistra si è trattato di una priorità dichiarata ma non agita, alla quale dedicare una notevole mole di dichiarazioni, convegni e documenti ma sempre usando le risorse di potere a propria disposizione per raggiungere traguardi differenti. Il posizionamento del centro-sinistra discendeva dall'impostazione delle culture storicamente più influenti sulle questioni sociali nel nostro Paese, quella cattolica e quella di sinistra. Queste ultime hanno anche condizionato l'azione delle principali forze politiche della fase precedente – il Partito comunista e la Democrazia cristiana – e, più in generale, hanno permeato l'intero periodo trascorso tra l'inizio degli anni '80 e l'introduzione del Rei.

In sintesi, la sinistra – analogamente ai sindacati – abbracciava una concezione della cittadinanza sociale di natura essenzialmente lavoristica, che vedeva i diritti sociali derivare principalmente dalla posizione degli individui nel mercato del lavoro. L'azione politica in materia di welfare, in tale prospettiva, non era indirizzata a tutti i cittadini bensì agli occupati di oggi e di ieri, cioè i lavoratori (in particolare quelli in posizioni «standard»)¹⁵³ e i pensionati. I cattolici, a loro volta, collocavano al centro del proprio impegno nella politica

nazionale i temi «eticamente sensibili»: la tutela delle forme tradizionali di famiglia e le controversie riguardanti il nascere e il morire, legate alle sempre più ampie possibilità d'intervenire nel corso naturale degli eventi grazie allo sviluppo della medicina e della tecnologia. Le politiche pubbliche di contrasto all'esclusione sociale, invece, non rientravano tra i loro obiettivi. Ad affrontare la povertà nei territori erano ritenute sufficienti le associazioni e le realtà private cattoliche, come la Caritas, al fianco dei ridotti interventi degli enti locali (cfr. cap. 2).

2.4. La domanda di soluzioni. L'assenza di «poverty lobby»

A differenza di altre categorie interessate al welfare, ad esempio i pensionati, i poveri hanno una debole capacità di mobilitazione diretta a tutela dei propri interessi. Il loro scarso potere politico e negoziale discende, innanzitutto, da una limitata partecipazione al voto. Inoltre, la costituzione di un fronte unitario è ostacolata sia dall'eterogeneità che contraddistingue questa fascia di popolazione sia dalle modeste risorse relazionali nonché, ovviamente, economiche di cui dispone¹⁵⁴. Pertanto, per la formazione di una domanda sociale di interventi pubblici contro la povertà è decisiva l'azione di soggetti sociali organizzati che assumano l'onere di svolgere attività di pressione e sensibilizzazione in sua vece e a suo vantaggio. In passato, però, nella politica nazionale soggetti simili erano sostanzialmente assenti.

Tale mancanza è da interpretare nell'ambito del rapporto tra istituzioni, società e politica nel nostro Paese. L'Italia è tradizionalmente segnata dall'accentuata forza dei gruppi d'interesse¹⁵⁵ – riguardanti settori dell'industria e dei servizi, realtà pubbliche e private, categorie professionali e così via – che influenzano in profondità i processi decisionali. È un tratto coerente con la complessiva conformazione di quella che è stata efficacemente definita «una società senza Stato»¹⁵⁶, storicamente caratterizzata dalla debolezza dell'autorità pubblica e dall'incertezza delle scelte governative. Il *modus operandi* che ne deriva sembra perlopiù consistere in una sorta di autogoverno corporativo, nel quale i diversi interessi organizzati fanno a gara per ottenere risorse e ostacolano l'eventuale intenzione pubblica di definire regole che ne condizionino i comportamenti. Ed ecco il punto: la grande rilevanza dei gruppi d'interesse nell'influenzare le decisioni pubbliche danneggiava molto coloro i quali ne erano privi. Nel Paese delle lobby, dunque, la mancanza di una lobby a favore dei poveri costituiva un aspetto particolarmente critico.

3. Perché è stato introdotto il Rei?

3.1. Il contesto (I). La redistribuzione fuori dall'angolo

A livello internazionale, gli anni successivi alla crisi cominciata nel 2008 vedono un ribaltamento dello scenario antecedente¹⁵⁷. L'economia si ferma e in molti Paesi nelle condizioni materiali della popolazione si verifica un arretramento senza precedenti dalla fine della Seconda guerra mondiale, con l'estensione delle aree di disagio. In parallelo muta lo stato d'animo prevalente nella società: alle aspettative di un costante incremento delle risorse e delle opportunità disponibili, che avevano contrassegnato i decenni precedenti, si sostituisce il timore di un peggioramento per il futuro.

Gradualmente si modifica l'orientamento delle classi dirigenti rispetto alla funzione delle politiche pubbliche: la redistribuzione non è più un tabù. Anzi, questa diventa progressivamente una delle parole d'ordine delle élite al potere – nel tentativo di fronteggiare la perdita di legittimazione sofferta con la crisi – e di coloro i quali si propongono come nuovi soggetti in grado di sostituirle. Innumerevoli sono gli esempi del mutato clima. Si pensi all'inconsueta insistenza delle istituzioni economiche internazionali (come Fondo monetario, Banca mondiale e Ocse), prima depositarie prevalentemente di posizioni conservatrici, sulla necessità di fronteggiare diseguaglianza ed esclusione sociale, oppure al ricambio delle star intellettuali del fronte progressista, dal teorico della terza via Giddens a Piketty, i cui studi riguardano la concentrazione di reddito e di ricchezza e le sue conseguenze negative¹⁵⁸. Nel pensiero sovranista, parimenti, un ruolo cruciale è rivestito dalla promozione di adeguate tutele sociali, affiancata dall'enfasi sulla necessità di «difenderle» evitando di condividerle con gli stranieri, come sintetizza – ad esempio – il noto slogan «prima gli italiani».

Nel nostro Paese l'impatto della crisi internazionale è risultato particolarmente forte tanto sul piano economico quanto su quello sociale. La ragione risiede – come noto – nel venire al pettine di debolezze strutturali del sistema Italia, a lungo ignorate, riferibili sia al mondo produttivo¹⁵⁹ che al welfare state, incapace di rispondere alle nuove sfide poste dai cambiamenti della società. In questo contesto hanno luogo l'introduzione del Rei, prima, e quella del Rdc, poi.

3.2. Il contesto (II). Il maggiore interesse dell'Unione europea

Il mutato clima internazionale ha investito anche la Commissione europea. La sua prima raccomandazione affinché i Paesi membri si dotassero di una misura di reddito minimo risale al 1992; da allora,

simili richieste sono state regolarmente reiterate da Bruxelles, rimanendo a lungo esortazioni generiche non accompagnate da indicazioni precise né da risorse dedicate. La strategia Europa 2020 (valida per il decennio 2010-2020) ha segnato, invece, una significativa discontinuità. La vaga finalità di «sradicare la povertà» riportata nella precedente strategia sociale della Commissione – quella di Lisbona (2000-2010) – è stata infatti sostituita con uno specifico obiettivo quantitativo: far uscire dalla condizione di povertà o di esclusione sociale almeno 20 milioni di persone nel continente entro il 2020. Seppure tale risultato non sia stato raggiunto, la definizione di un target preciso e la sua collocazione tra i cinque macro-obiettivi della strategia hanno testimoniato il maggior rilievo attribuito al tema. Quest'ultimo si rintraccia altresì nella previsione che gli Stati membri dovessero destinare almeno il 20% delle risorse del Fondo sociale europeo (Fse) al contrasto della povertà, inserita per la prima volta nel ciclo di bilancio 2014-2020¹⁶⁰.

La nuova cornice delineatasi ha così aperto inedite opportunità, che l'Italia ha colto indirizzando – quando le risorse statali erano ancora limitate – parte degli stanziamenti europei al finanziamento delle sperimentazioni realizzate negli anni precedenti all'introduzione del Rei, in particolare quella del Sia (Sostegno per l'inclusione attiva)¹⁶¹. Le sperimentazioni hanno permesso sia di far crescere la riflessione utile al successivo disegno della nuova misura nazionale, sia di mantenere viva l'attenzione sul tema del reddito minimo. Ugualmente, all'interno dei processi di coordinamento multilivello attivati nell'ambito del semestre europeo¹⁶², la Commissione ha ribadito in più occasioni al Governo italiano la necessità di dotarsi di una misura nazionale di contrasto alla povertà. Tale insistenza ha contribuito a incrementare e a legittimare ulteriormente l'interesse verso il reddito minimo negli ambienti governativi.

3.3. Il problema. La grande crescita della povertà e la sua inedita trasversalità

Per capire l'influenza esercitata dai cambiamenti della povertà in Italia sulla decisione d'introdurre il Rei bisogna distinguere due aspetti: il notevole aumento della sua diffusione e l'inedito profilo della popolazione toccata. Rispetto al primo, basti ricordare la progressiva crescita delle persone in povertà assoluta da 1,8 milioni (il 3,1% degli individui) nel 2007 sino a 5 milioni (8,4%) nel 2017 e 2018.

Non meno significativo è stato il mutare della sua composizione, con l'emersione di un «nuovo modello italiano di povertà»¹⁶³. Il cap. 1, infatti, ha mostrato come l'indigenza non solo abbia confermato il suo radicamento tra i segmenti della popolazione già in passato più colpiti

– il Sud, le famiglie senza lavoratori e quelle con almeno tre figli minori – ma sia anche notevolmente cresciuta in altri, una volta reputati poco vulnerabili: il Centro-Nord, le famiglie con occupati, e quelle con uno o due figli. La tendenza è stata la medesima: la povertà è aumentata tra i gruppi dove era già più diffusa, che rimangono quelli maggiormente toccati, ma l'incremento percentuale più alto si è verificato nelle categorie tradizionalmente poco interessate, presso le quali ha conquistato una nuova centralità. Inoltre, mentre il livello di povertà tra gli anziani è rimasto stabile, in tutte le fasce d'età inferiore è salito notevolmente. In breve, la povertà ha rotto gli argini: se prima riguardava in modo significativo esclusivamente i «soliti noti», oggi taglia trasversalmente l'intera società; soltanto gli anziani si trovano in una condizione di relativa sicurezza. In questo quadro, l'aumento particolarmente forte dell'indigenza tra gli stranieri si aggiunge al quadro delineato senza modificarlo, dato che la povertà è più che raddoppiata anche tra i soli italiani e le specifiche tendenze illustrate si confermano valide pure se si considerano esclusivamente questi ultimi.

Se allo sfondamento dei confini storici della povertà si somma l'ansia per il futuro prodotta nelle famiglie in condizioni medio-basse dal trend di progressiva riduzione dei redditi in Italia¹⁶⁴, il quadro si compone, mettendo in luce come larghe fasce di cittadini che prima percepivano di essere al sicuro ora non lo ritengano più. Una misura di reddito minimo, pertanto, non è più un provvedimento residuale destinato ai «soliti noti», bensì diviene un intervento di «regolazione dell'insicurezza»¹⁶⁵, che attraversa parti più ampie e composite della società. Riguarda, infatti, sia chi è effettivamente povero sia i tanti che temono di diventarlo, molti dei quali non avrebbero mai pensato che questo pericolo potesse coinvolgerli. La sua legittimazione aumenta di conseguenza, perché la popolazione interessata è più numerosa e coinvolge segmenti sociali il cui peso politico è maggiore rispetto a quello dei poveri tradizionali¹⁶⁶.

3.4. Prima dell'offerta di soluzioni. Una fruttuosa eredità

In qualunque momento storico, le scelte compiute vengono influenzate dagli avvenimenti del passato. Nei decenni precedenti al varo del Rei numerosi precursori – esperti, operatori ed esponenti politici – hanno promosso l'introduzione di una misura di reddito minimo nel nostro Paese: il loro impegno si è rivelato fondamentale nel preparare il terreno per le decisioni assunte successivamente. Seppure il loro apporto non sia collocabile all'interno dello schema analitico utilizzato per i fattori in gioco nei periodi in cui le decisioni (non) vengono prese, è giusto partire da qui.

L'eredità dei precursori è stata duplice. A livello contenutistico, il

disegno del Rei ha assorbito le più importanti elaborazioni della fase antecedente, come più volte sottolineato. A livello politico, la loro azione è servita a far maturare la sensibilità in materia tra i partiti e tra i soggetti sociali, favorendo il formarsi delle condizioni che hanno successivamente portato al Rei. Tra i tanti avvenimenti verificatisi, le vicende più rilevanti politicamente hanno avuto luogo durante i Governi di centro-sinistra della legislatura 1996-2001 (ministro alla solidarietà sociale Turco)¹⁶⁷ e quello presieduto da Letta nel 2013-2014 (ministro al welfare Giovannini) (cfr. cap. 1).

3.5. L'offerta di soluzioni (I). Il nuovo posizionamento del centro-sinistra

L'azione riformatrice del centro-sinistra ha avuto origine dal riconoscimento dell'ampia distanza venutasi a creare tra la sua tradizionale impostazione in materia di protezione sociale e le effettive condizioni della società italiana. Due sono – si è visto – i capisaldi di tale impostazione: il welfare pubblico come questione riguardante essenzialmente lavoratori e pensionati, e la supposta sufficienza dell'intervento caritatevole privato (cattolico) nel contrasto alla povertà. Per quanto riguarda il primo aspetto, così si esprime, ad esempio, Leonardi, consigliere economico della Presidenza del Consiglio con i Governi Renzi e Gentiloni, nel commentare il Memorandum siglato con l'Alleanza: si tratta di «un riconoscimento della sua preziosa attività di lobby in questi anni, tanto più meritato in virtù del fatto che anche a sinistra (nel partito e nel sindacato) molto spesso si erano preferiti i temi più tradizionali del lavoro e delle pensioni alle risorse per la lotta contro la povertà»¹⁶⁸. Si riconosce poi che l'assistenza fornita nei territori da terzo settore e associazioni cattoliche non può bastare. A esplicitarlo è lo stesso premier Gentiloni: «prendersi cura dei poveri non è materia da delegare a parrocchie e organizzazioni caritatevoli: è una serissima priorità di Governo»¹⁶⁹ (cfr. cap. 2).

Comunque, mettere in discussione assunti radicatisi lungo i decenni è stato faticoso e ha avuto un esito parziale. In effetti, nonostante la significativa cesura rispetto al passato, la lotta alla povertà non è divenuta una decisa priorità politica, come testimonia l'inadeguato stanziamento di risorse per il Rei. Lo sintetizza efficacemente lo stesso Gentiloni commentando in seguito l'introduzione della misura: «si trattava di un risultato importante, storico addirittura, ma ancora al di sotto delle necessità»¹⁷⁰.

3.6. L'offerta di soluzioni (II). La proposta del Reddito di cittadinanza del M5S

Sempre sul lato dell'offerta politica si è avuta «la funzione di

catalizzazione dell'attenzione e di stimolo alla competizione politico-elettorale rispetto alla maggioranza di Governo da parte del Movimento cinque stelle»¹⁷¹, che dall'opposizione ha fatto della proposta del Reddito di cittadinanza la propria bandiera, pungolando costantemente i partiti al potere sulla necessità di un deciso intervento contro la povertà. Il Movimento, dunque, ha svolto il tipico effetto di «trascinamento» da parte delle forze politiche di opposizione nei confronti di quelle di maggioranza, sovente riscontrato in Italia e all'estero.

L'influenza esercitata dal M5S sull'azione del centro-sinistra, tuttavia, non può essere letta in modo univoco poiché la spinta in una direzione ha comportato anche una reazione in senso opposto. Da un lato, si tratta certamente di uno dei fattori che ha contribuito all'introduzione del Rei. Dall'altro, la grande importanza attribuita dal M5S al contrasto della povertà ha inevitabilmente creato anche forme di resistenza rispetto alla possibilità di farlo proprio, e quindi di occuparsene, da parte di alcuni settori del centro-sinistra¹⁷².

3.7. La domanda di soluzioni. La pressione dell'Alleanza contro la povertà

Per quanto riguarda la domanda sociale, il periodo discusso è stato segnato dall'azione dell'Alleanza, la *poverty lobby* italiana, costituita nel 2013. Non viene qui approfondita perché già i precedenti capitoli hanno analizzato le ragioni che hanno portato alla sua costituzione e il suo intenso sforzo di pressione, mirato a promuovere l'adozione di una misura di reddito minimo nel nostro Paese.

4. Perché è stato introdotto il Reddito di cittadinanza?

La vicinanza temporale fra l'introduzione del Rei e quella del Rdc fa sì che il contesto generale nel quale entrambi hanno avuto luogo sia rimasto invariato. In proposito, dunque, si rimanda a quanto scritto nei parr. 3.1 e 3.2 con riferimento alla precedente misura.

4.1. Il problema. Non uno, ma tre problemi

Nelle intenzioni del M5S il problema sociale che il Rdc doveva fronteggiare era ben più ampio della povertà. I problemi, anzi, erano tre: la povertà stessa, il rischio di cadervi e l'assenza di lavoro. Per cogliere questo punto fondamentale è necessario orientarsi tra le varie versioni del Rdc, assai differenti tra loro, che si sono succedute nel tempo. Non bisogna considerare l'ipotesi iniziale di un reddito di cittadinanza (o reddito di base) propriamente detto, cioè un trasferimento monetario distribuito all'intera popolazione su base

individuale senza prevedere né alcun controllo sull'impiego delle risorse trasferite, né alcun impegno dei percettori riguardo ai propri comportamenti¹⁷³; tale opzione è stata molto cara ai fondatori del M5S ma non è mai andata oltre lo stadio di una pura suggestione. Non si deve nemmeno guardare alla normativa effettivamente disegnata, ben diversa dalla proposta a lungo sostenuta dai Cinque stelle. Quest'ultima, invece, si ritrova nel disegno di legge Catalfo, presentato nel 2013¹⁷⁴, che sintetizza le riflessioni compiute dal M5S negli anni precedenti e ne ha rappresentato il punto di riferimento politico, vitale per l'identità del Movimento e oggetto dell'incessante campagna pubblica che ne promosse l'attuazione, sino al momento di dover predisporre la misura poi introdotta. È, dunque, alla proposta resa nota nel 2013 che si deve guardare per comprendere la peculiare definizione del problema data dal M5S.

Le prime righe della relazione di accompagnamento al ddl Catalfo risultano illuminanti: «attualmente in Italia sono troppe le persone e le famiglie che dispongono di un reddito che non permette di vivere con dignità. La mancanza di lavoro e di occupazione ne è la causa principale. Bisogna agire sui redditi e sul lavoro»¹⁷⁵. La società italiana, dunque, come si spiega nel proseguo della relazione, soffre di due criticità principali: la crescente divaricazione tra ricchi e meno abbienti, che ha fatto aumentare a dismisura il numero di coloro i quali non possono condurre un'esistenza dignitosa, e la carenza di lavoro, figlia del progresso tecnologico che rende sempre più superflua l'attività degli esseri umani. I temi non sono scindibili perché la mancanza di occupazione costituisce la causa principale della povertà. Sul piano analitico la lettura è imprecisa, dato che non riflette il profilo attuale della società italiana bensì quello esistente prima della crisi cominciata nel 2008 e della precarizzazione del mercato del lavoro, quando la presenza di un membro occupato permetteva alle famiglie di evitare la povertà¹⁷⁶ (cfr. cap. 1); anche l'interpretazione del ruolo del progresso tecnologico è discutibile. Ma seguiamo la logica del ragionamento esposto.

Il target del Rdc proposto abbracciava sia i poveri sia chi è a rischio di povertà: si tratta complessivamente del 15% delle persone che nel nostro Paese versano nelle peggiori condizioni economiche. Questa è la cifra nota ai tecnici. A mio parere, però, la narrazione che ha accompagnato la misura ha fatto credere a una parte di popolazione superiore al menzionato 15% che avrebbe avuto diritto al Rdc; una percezione simile, del resto, era diffusa anche all'interno del Movimento. Il Rdc intendeva fornire a tutti i beneficiari le risorse economiche per vivere decentemente, accompagnate da un robusto pacchetto di interventi d'inserimento lavorativo, finalizzato a dotare gli interessati delle competenze necessarie a trovare un'occupazione

anche in un mercato del lavoro reso sempre più complesso dalla costante innovazione tecnologica. Occupazione che, in questo disegno, avrebbe dovuto consentire di evitare la povertà. Le aspettative sollevate sulla possibilità di trovare lavoro grazie al Rdc sono state molto forti.

Dunque, il Rdc non è stato concepito come una misura contro la povertà assoluta. Era molto di più. Con un'unica mossa si sarebbero risolti i problemi principali della parte più debole del nostro Paese, permettendole di contare su condizioni economiche adeguate e su un futuro migliore grazie al lavoro. Assumendo che la diagnosi della società italiana sia corretta e la soluzione ipotizzata realizzabile, è difficile sottovalutare la forza politica e simbolica – salvifica, si potrebbe dire – di una siffatta proposta.

Il Rdc effettivamente messo in atto, frutto del confronto con la realtà imposto dalla concreta formulazione di qualunque misura, ha assunto fattezze molto diverse rispetto alle aspettative: un'utenza pari alla metà di coloro i quali versano in povertà assoluta e un mix di interventi d'inclusione sociale e lavorativa (cfr. cap. 5). Tale profilo, però, rappresenta l'esito dell'elaborazione di un ristretto gruppo di tecnici, compiuta dopo che la decisione d'introdurre il Rdc e di destinarvi un'ampia mole di stanziamenti era stata presa a livello politico. Ecco lo snodo cruciale: alla base di quella scelta risiedeva la precedente proposta del M5S, con la sua visione di una vita migliore per tutta la componente più fragile della società italiana.

4.2. L'offerta di soluzioni. Una forte priorità politica

Dare vita al Rdc ha rappresentato per il M5S tanto una bandiera quando si trovava all'opposizione, quanto una priorità agita nel momento in cui è giunto al Governo, come dimostrano i finanziamenti dedicati¹⁷⁷. La definizione dei problemi da affrontare (povertà, rischio di povertà e disoccupazione) e la soluzione individuata (la proposta presentata nel 2013, diversa dalla misura poi introdotta) aiutano a comprendere la centralità assegnatagli dal Movimento. Infatti, un intervento concepito come una risposta «solo» per i poveri non avrebbe ragionevolmente acquisito un simile rilievo, né al suo interno né agli occhi dell'opinione pubblica. Detto altrimenti, la definizione del M5S come «partito dei poveri», presentata nel capitolo precedente, vale per la forza politica che una volta al Governo ha progettato l'intervento poi concretizzato: a fare per anni proseliti, invece, è stato il «partito della paura di diventare poveri»¹⁷⁸ di una parte ben maggiore della popolazione.

La proposta del Rdc racchiude in sé l'essenza della natura populista dei Cinque stelle, cioè quella di un soggetto capace di rappresentare le istanze provenienti dal popolo, in particolare i ceti più deboli, che la

classe dirigente tradizionale – «la casta» – non vuole prendere in considerazione¹⁷⁹. Laddove il popolo chiede maggior sicurezza sociale e l'élite dominante non presta ascolto a una simile richiesta (in tale impostazione i 2,7 miliardi stanziati per il Rei costituiscono solo un palliativo), il Movimento se ne fa carico.

4.3. La domanda di soluzioni. Il superamento del ruolo di «poverty lobby» dell'Alleanza

Il nuovo scenario politico che si è venuto a creare ha cambiato in profondità l'azione dell'Alleanza contro la povertà. Infatti, la necessità della sua funzione di *poverty lobby*, cioè di soggetto sociale che preme sui decisori affinché si interessino alla povertà, è risultata evidentemente superata. Lo stesso invece non si può dire per la funzione di *think tank*, cioè di attore che formula idee per la progettazione delle politiche, il cui contributo – davanti alla sfida di elaborare una misura così complessa – può essere realmente significativo. Il cap. 5 mostra come l'Alleanza si sia impegnata a fondo per svolgere questo ruolo, riuscendovi però solo in parte dato che il Governo non gliel'ha riconosciuto formalmente.

147 Lo schema analitico utilizzato riprende in ampia parte quello proposto da Natili, M. (2019), *The politics of minimum income*, Palgrave Macmillan, Cham.

148 Magatti, M. (2012), *La grande contrazione. I fallimenti della libertà e le vie del suo riscatto*, Feltrinelli, Milano.

149 Giddens, A. (1999), *La terza via. Manifesto per la rifondazione della socialdemocrazia*, il Saggiatore, Milano.

150 Morlicchio, E. (2012), *Sociologia della povertà*, Il Mulino, Bologna.

151 La connessione tra un siffatto profilo della popolazione povera e la difficoltà a fare del reddito minimo una priorità politica non rappresenta una peculiarità italiana, dato che è stata rilevata anche in altri Paesi europei. Cfr. Paugam, S. (2013), *Le forme elementari della povertà*, Il Mulino, Bologna.

152 Cioè a partire dalla metà degli anni '90.

153 A partire dai dipendenti delle imprese di maggiori dimensioni e della pubblica amministrazione.

154 Jessoula, M. (2010), *Ricalibrare il welfare state italiano: una politica troppo debole per una strategia di policy «necessaria»?*, in Giuliani, M., Jones, E. (a cura di), *Politica in Italia. I fatti dell'anno e le interpretazioni. Edizione 2010*, Il Mulino, Bologna, pp. 179-201.

155 Capano, G., Lizzi, R., Pritoni, A. (2014), *Gruppi di interesse e politiche pubbliche nell'Italia della transizione. Oltre il clientelismo e il collateralismo*, in «Rivista italiana di politiche pubbliche», 3, pp. 323-344.

156 Cassese, S. (2011), *L'Italia: una società senza Stato?*, Il Mulino, Bologna.

157 Andreotti, A., Benassi, D., Kazepov, Y. (2018), *Western capitalism in transition*.

158 Piketty, T. (2018), *Il capitale nel XXI secolo*, Bompiani, Milano.

159 Ciocca, P. (2018), *Tornare alla crescita. Perché l'economia italiana è in crisi e come rifonderla*, Donzelli, Roma.

160 Jessoula, M., Madama, I. (2018), *Fighting poverty and social exclusion in the EU. A chance in Europe 2020*, Routledge, Londra.

161 In seguito, le risorse europee hanno contribuito al potenziamento degli interventi di inclusione sociale per i beneficiari del Rei e del Rdc.

162 Il documento principale è il Programma nazionale di riforma, redatto annualmente da ogni Stato membro per illustrare le politiche che metterà in atto al fine di stimolare l'occupazione e la crescita e prevenire o correggere gli squilibri esistenti, nonché i suoi piani concreti per conformarsi alle specifiche raccomandazioni che la Commissione gli ha rivolto.

163 Gori, C. (2017), *Verso un nuovo modello italiano di povertà?*, in «La rivista delle politiche sociali», 4, pp. 187-205.

164 I redditi delle famiglie italiane erano nel 2015 – in termini reali – mediamente inferiori del 5,6% rispetto al 1995 (cfr. cap. 1).

165 Crouch, C. (2007), *La governance in un mercato del lavoro incerto: verso una nuova agenda di ricerca*, in «La rivista delle politiche sociali», 4, pp. 11-37.

166 Vesan, P., Ronchi, S. (2019), *The puzzle of expansionary Welfare reforms under harsh austerity: Explaining the Italian case*, in «South European Society and Politics», 24, 3, pp. 371-395.

167 Saraceno, C. (a cura di, 2002), *Rapporto sulle politiche contro la povertà e l'esclusione sociale*, Carocci, Roma.

168 Leonardi, M. (2018), *Le riforme dimezzate*, Università Bocconi Editore, Milano, p. 104.

169 Gentiloni, P. (2018), *La sfida impopulista*, Rizzoli, Milano, p. 208.

170 Ivi, p. 209.

171 Madama, I., Jessoula, M. (2015), *Alleanza contro la povertà e reddito minimo. Perché può essere la volta buona*, in Caritas Italiana (a cura di), *Dopo la crisi, costruire le riforme – Rapporto 2015 sulle politiche contro la povertà in Italia*, Caritas Italiana, Roma, p. 98.

172 Queste ultime, probabilmente, non sono estranee allo scarso rilievo attribuito dal Partito democratico all'introduzione del Rei nella successiva campagna elettorale del 2018 (cfr. cap. 9).

173 Van Parijs, P., Vanderborght, Y. (2017), *Il reddito di base. Una proposta radicale*, Il Mulino, Bologna.

174 Catalfo, N. et al. (2013), *Istituzione del reddito di cittadinanza nonché delega al Governo per l'introduzione del salario minimo orario*, disegno di legge presentato in Senato, 29 ottobre, primo firmatario sen. Nunzia Catalfo.

175 Ivi, p. 1.

176 Barbieri, P., Cutuli, G., Scherer, S. (2018), *In-work poverty in Southern Europe: the case of Italy*, in Lohmann, H., Marx, I. (a cura di), *Handbook on in-work poverty*, Edward Elgar, Cheltenham, pp. 312-327.

177 Nella legge di bilancio per il 2019 – la prima al potere – il M5S vi ha destinato quasi tutti gli stanziamenti che, nella suddivisione con il partner di coalizione di allora (la Lega), erano a sua disposizione.

178 Devo questa definizione a Ileana Piazzoni.

179 Biorcio, R., Natale, P. (2018), *Il Movimento 5 Stelle: dalla protesta al governo*, Mimesis, Milano-Udine.

7.

La strada verso l'universalismo

Quando s'introduce una nuova misura, a suscitare il maggiore interesse nell'opinione pubblica è sempre lo stesso tema: la definizione dei beneficiari, cioè di chi è dentro e di chi è fuori, aspetto decisivo nella vita delle persone interessate. La particolare sensibilità degli esponenti politici nei confronti di questo argomento, dunque, non stupisce.

1. Senza problema non c'è risposta

Non si può stabilire il disegno di un intervento se, preliminarmente, non si definisce il problema da affrontare¹⁸⁰. Si tratta, ad esempio, di passare da generici richiami sulla crescita della criminalità all'individuare come tema l'insufficiente presidio delle periferie da parte delle forze dell'ordine. Nel nostro caso, prima bisogna specificare cosa s'intende per povertà, e poi si possono individuare i beneficiari di una misura finalizzata a contrastarla. Il passaggio non è per niente scontato, dato che il fenomeno viene abitualmente misurato facendo ricorso a varie definizioni, ciascuna con un significato differente.

Le due principali accezioni di povertà – si è visto nel cap. 1 – sono quella assoluta e quella relativa. La prima rappresenta la povertà propriamente intesa, dunque l'impossibilità di conseguire uno standard di vita minimamente accettabile, mentre la seconda indica una forma particolarmente accentuata di diseguaglianza, cioè una disponibilità di risorse fortemente inferiore a quella della maggior parte degli individui della società nella quale si vive (la povertà relativa, detto altrimenti, consiste in una «diseguaglianza sotto false spoglie»¹⁸¹).

Tuttavia, per decenni e fino alla metà degli anni Duemila, le stime al centro del dibattito italiano – politico e accademico – hanno riguardato la povertà relativa¹⁸². La ragione è semplice: mentre su tale fenomeno esistevano molti dati, prevalentemente di fonte Istat, non ve n'era alcuno sulla povertà assoluta, estremamente complessa da misurare. Invece, dal 2005 Istat pubblica regolarmente dati riferiti a un nuovo e sofisticato indicatore di povertà assoluta¹⁸³. Progressivamente, questi numeri si sono imposti come il punto di riferimento per la discussione, cioè come le cifre della povertà nel nostro Paese.

È stato così possibile sia fotografarne l'effettiva diffusione, sia dar conto delle recenti trasformazioni della nostra società, sfuggite alla misurazione della povertà relativa. Quest'ultima definizione non le ha rilevate perché l'elevata disuguaglianza nella disponibilità di risorse economiche presente nel nostro Paese ha origini più lontane nel tempo ed è rimasta sostanzialmente stabile durante la lunga crisi, mentre è stata la povertà assoluta a crescere a dismisura¹⁸⁴. Infatti, le posizioni tra i diversi gruppi si sono mantenute perlopiù invariate nell'ambito di un comune peggioramento delle condizioni economiche, che ha portato con sé una maggiore diffusione della povertà assoluta nella parte più bassa della scala sociale. Tradotto in dati Istat, tra il 2005 e il 2016 la percentuale di individui in povertà relativa non ha subito cambiamenti significativi – dal 13,1% al 14% del totale –, mentre le persone in povertà assoluta sono più che raddoppiate, passando dal 3,3% al 7,9%. Dunque, senza le cifre sul fenomeno assoluto, non avremmo avuto numeri in grado di cogliere l'esplosione della povertà nel nostro Paese. Ciò sarebbe stato un problema sul piano politico. La sua irruente crescita ha costituito, infatti, un argomento cruciale per stimolare l'attenzione della politica nei confronti della povertà: in mancanza dei nuovi dati Istat, non sarebbe stato possibile rappresentarla.

1.1. Il «minimalismo» della povertà assoluta

Negli anni successivi alla comparsa dei dati in proposito, peraltro, il riferimento alla povertà assoluta non era sempre scontato. La proposta Acli per una Nuova social card (2010) e il successivo avviamento dell'Alleanza contro la povertà (2013) furono basati sulla scelta di elaborare risposte rivolte esclusivamente alla popolazione in questa condizione (cap. 2). Lo facemmo nella convinzione che problemi diversi richiedono risposte diverse. Dunque, la povertà dev'essere fronteggiata attraverso una misura di reddito minimo (come la proposta del Reis) mentre la disuguaglianza con strumenti vari di altra natura, quali politiche per il lavoro, la famiglia, il fisco e così via. Vi fu, però, chi ci accusò di essere troppo «minimalisti» e di rinunciare a

perseguire l'interesse di coloro i quali si trovano in povertà relativa. Quando, in seguito, ci si iniziò a confrontare con il dato di realtà, cercando di capire quali interventi realizzare effettivamente contro la povertà, queste critiche perlopiù cessarono. Come sempre accade, giudicare una proposta in una discussione senza ricadute concrete è molto diverso che farlo davanti alla sfida di trovare soluzioni tangibili. Sino a qualche anno fa, numerosi soggetti coinvolti nelle politiche di welfare e nel relativo dibattito avevano interiorizzato la convinzione che la questione della povertà non sarebbe mai stata affrontata: un simile stato d'animo rappresentava un terreno fertile per ipotesi non aderenti alla realtà e di portata eccessiva. A mio parere, più ci si trova di fronte a un contesto da lungo tempo statico, più gli attori interessati – avendolo interiorizzato – si spingeranno verso posizioni massimaliste. È una supposizione che ritengo applicabile anche ad altre riforme delle quali si parla da tempo e senza esito in Italia.

2. Categorie a scelta, basta che non sia universalista

Il welfare italiano – com'è noto – è storicamente segnato da un accentuato orientamento categoriale¹⁸⁵. Si tratta dell'abitudine a definire l'accesso alle prestazioni sulla base di criteri ulteriori rispetto alla sola condizione di bisogno alla quale si intende rispondere, legati all'appartenenza a specifici gruppi. Tale prassi può tradursi nel diversificare gli interventi tra le categorie secondo logiche slegate dalla natura delle necessità da affrontare e/o nell'escluderne alcune¹⁸⁶. Ciò significa, ad esempio, erogare gli assegni familiari esclusivamente ai nuclei con lavoratori dipendenti, oppure differenziare le prestazioni per la disabilità tra insiemi diversi di persone in tale condizione indipendentemente dalle loro effettive esigenze. Il fenomeno riflette un tradizionale limite della cultura politica italiana, cioè il mancato riconoscimento dei diritti di cittadinanza in quanto tali. Una determinata condizione di bisogno in sé, infatti, non è ritenuta sufficiente per ricevere un sostegno pubblico: essa dev'essere accompagnata dall'appartenenza ad un particolare gruppo (una specifica situazione occupazionale, una certa età, la presenza di figli o altro). Seppure da tempo siano stati compiuti significativi, e faticosi, passi tesi a superare la categorialità in vari settori dello stato sociale¹⁸⁷, inizialmente le politiche contro la povertà vi sono state soggette.

Quando – nel corso del 2015 – apparve sempre più evidente l'intenzione del Governo Renzi di introdurre una misura strutturale contro la povertà, che sarebbe poi diventata il Reddito d'inclusione (Rei), si scatenò un vivace confronto pubblico in merito alla platea di

beneficiari. Fu subito chiaro, infatti, che i finanziamenti dedicati avrebbero impedito di raggiungere l'intera popolazione in povertà assoluta e che, pertanto, si sarebbe dovuto decidere da chi cominciare. L'Alleanza – coerentemente con le indicazioni contenute nella sua proposta (il Reis) – suggerì di partire da chi si trova nelle peggiori condizioni economiche, i più poveri tra i poveri. Si mirava dunque, a una logica universalista: pur non potendo raggiungere tutti gli indigenti, si voleva evitare di creare discriminazioni tra di loro, favorendo alcuni gruppi rispetto ad altri. Pertanto, s'intendeva utilizzare come criterio di priorità esclusivo l'unico in grado di considerare tutti allo stesso modo, appunto quello delle condizioni economiche. Quest'ipotesi non fu mai presa in considerazione dall'Esecutivo né raccolse alcun interesse nel dibattito politico di allora. Le due posizioni al centro della scena erano accomunate dalla scelta di privilegiare una specifica categoria mentre si dividevano su quale dovesse essere. Il Governo sosteneva la necessità di dare precedenza alle famiglie con figli minori, mentre il presidente dell'Inps, prof. Boeri, ai nuclei con persone ultracinquantacinquenni.

Perché il Governo pensava alle famiglie con figli minori? I suoi componenti sottolineavano la forte diffusione della povertà al loro interno e l'obiettivo di ridurre la trasmissione intergenerazionale. Se vogliamo dare all'Italia un futuro diverso – questa era l'argomentazione – dobbiamo partire dai bambini creando così le condizioni per ridurre la povertà nelle prossime generazioni. La spinta a favore di tale target riuniva due orientamenti. Uno era quello della componente cattolica del Partito democratico, molto incisiva in materia di welfare, particolarmente sensibile alle tematiche riguardanti le famiglie con figli. Sue autorevoli personalità si spesero a fondo per questo obiettivo. L'altro concerneva la narrazione dell'allora Presidente del Consiglio, Renzi, fondata su una visione ottimistica della società e rivolta, pertanto, più alle opportunità di miglioramento per il futuro che alle difficoltà del presente. Una visione, per dire, nella quale faticavano a trovare spazio famiglie deprivate che vivono in una periferia urbana degradata o persone senza dimora che chiedono la carità per strada. Era sicuramente più ottimista, invece, puntare sul bimbo povero di oggi prefigurandolo – grazie all'intervento del Governo – come un adulto realizzato domani.

La proposta Inps, a sua volta, individuava il target negli ultracinquantacinquenni in quanto «fascia di età in cui la povertà è aumentata proporzionalmente di più rispetto alle altre classi di età durante la Grande Recessione»¹⁸⁸. Era, inoltre, congegnata in modo da essere finanziata attraverso i fondi gestiti dall'Istituto stesso: le risorse per il reddito minimo agli over 55, infatti, dovevano essere ricavate da una rimodulazione delle prestazioni assistenziali erogate dall'Inps

(innanzitutto assegni sociali e integrazioni al minimo), riducendo i trasferimenti a chi non ne aveva davvero bisogno.

Se queste erano le posizioni in campo, le scelte compiute andarono nella direzione indicata dal Governo: a fine 2015 fu stabilito che la nuova misura contro la povertà – da sviluppare grazie a una successiva legge delega – inizialmente si sarebbe rivolta soprattutto a famiglie in condizioni economiche inferiori a una certa soglia e con almeno un figlio minore. Vi rientrarono – ma solo parzialmente – anche i nuclei con componenti ultracinquantacinquenni, dato che furono inclusi unicamente quelli con almeno una persona disoccupata di questa età¹⁸⁹. Il positivo superamento delle inerzie del welfare italiano, pertanto, aveva riguardato l'introduzione del reddito minimo ma non l'abbandono della categorialità.

2.1. «Siamo sicuri di quello che proponiamo?»

In quella fase, dunque, la posizione dell'Alleanza risultò assolutamente minoritaria. Quando ebbe luogo la discussione alla Commissione affari sociali della Camera, tutti gli altri soggetti sociali e ogni forza politica si espressero per dare la precedenza alle famiglie con figli, in alcuni casi proponendo di aggiungere ulteriori gruppi specifici (oltre agli ultracinquantacinquenni, ad esempio, le donne vittime di violenza). Gli slogan contrari alla categorialità contenuti nei nostri documenti – come «non ci sono poveri di 'serie a' e di 'serie b'» e «dare prima a chi sta peggio»¹⁹⁰ – risultarono inefficaci. L'idea che fosse iniquo assegnare la misura a una famiglia con un figlio minore ma non, ad esempio, a una con un figlio maggiorenne o a una con un anziano non autosufficiente con meno risorse economiche della prima, proprio non passava. In generale, a non venire preso in considerazione era un punto per noi cruciale: scegliere un approccio categoriale significava escludere persone in condizioni di grave povertà, non appartenenti ai gruppi prescelti.

Cercando di capire perché allora il suggerimento di adottare un'ottica diversa non venisse preso in considerazione, mi sono dato due risposte. Una riguarda la forza di prassi decisionali sedimentatesi nel tempo e la tendenza inerziale a ripetere i comportamenti prevalenti adottati in precedenza. L'ambiente della politica nazionale, infatti, per decenni aveva interiorizzato la categorialità quale fondamento per l'allocazione delle risorse pubbliche: era, dunque, «naturale» agire in base a tale criterio. Non a caso, le proposte inizialmente sul tappeto erano diverse ma condividevano, per l'appunto, la logica categoriale, ormai radicatasi come un modo di pensare e di agire profondamente assimilato.

Un'altra tocca la già menzionata definizione del problema. Bisogna considerare che – come mostrato nel precedente capitolo – la

coalizione di centro-sinistra era giunta alla decisione di introdurre una misura contro la povertà faticosamente e non senza dissidi interni, e vari componenti non avevano sposato questa scelta. Pertanto, sostenere il Rei come una misura finalizzata esclusivamente a contrastare il problema della povertà in quanto tale e senza ulteriori caratterizzazioni – come sarebbe successo abbracciando il principio di partire dai più poveri tra i poveri – non poteva bastare. Bisognava servirsene anche per affrontare un altro problema, nello specifico la questione minorile¹⁹¹.

Il confronto politico su quale dovesse essere l'utenza iniziale della nuova misura ebbe conseguenze anche internamente all'Alleanza. In un contesto in cui le ragioni a favore dell'opzione universalista non venivano riconosciute, il solo aspetto della nostra posizione a passare era che volessimo «fare un torto ai bambini»: ciò non poteva essere indolore. Si trattò dell'unica occasione che vide serpeggiare, all'interno della coalizione sociale, il dubbio che le indicazioni contenute nella proposta del Reis fossero sbagliate. Per verificare la nostra posizione venne tenuta persino una riunione, durante la quale alcuni chiesero se fossimo sicuri di ciò che proponevamo. Qui si confermò l'utilità del metodo utilizzato nella definizione del Reis, su due piani. Su quello sostanziale, si poterono richiamare le ragioni a favore della scelta di partire dai più poveri, già condivise da tutti gli aderenti nel lungo lavoro comune di elaborazione della proposta. Sul piano formale, inoltre, fu chiaro che poiché il Reis costituiva la base dell'accordo tra i diversi soggetti dell'Alleanza, disconoscerlo avrebbe comportato un irreparabile indebolimento della coalizione sociale. L'opzione a favore dei più poveri venne confermata. Superato il momento di disorientamento, l'Alleanza riprese a sostenere la logica universalista con più vigore di prima e continuò a farlo, costantemente e con insistenza, nei mesi e negli anni seguenti.

3. Le chiavi per l'universalismo

Alla logica universalista si arrivò invece successivamente, quando il Governo Gentiloni – nella legge di bilancio per il 2018 – decise di impiegare gli ulteriori fondi resi disponibili per superare i requisiti categoriali di ammissione alla misura. Il diritto al Rei fu così esteso a tutti i nuclei rientranti nelle soglie economiche esistenti, abolendo i criteri ulteriori previsti in precedenza. Parlo di logica universalista e non di universalismo perché il target erano i 2,6 milioni di persone in povertà assoluta¹⁹² con minori risorse tra i circa 5 allora in tale condizione. Il punto chiave consisteva nella decisione di eliminare i criteri di accesso categoriali e di rivolgersi ai più poveri tra i poveri

esclusivamente in base alla loro situazione economica. Questo è stato uno snodo cruciale, che ha condizionato anche le successive scelte riguardanti il Reddito di cittadinanza (Rdc).

Si è, dunque, passati dal non prendere neppure in considerazione l'ottica universalistica – nel 2015, al tempo della discussione sul target iniziale del Rei – all'individuarela come strada da seguire nell'estate/autunno 2017, quando si decise come utilizzare i fondi addizionali previsti dalla legge di bilancio per l'anno successivo; un simile ribaltamento è avvenuto rimanendo invariata la coalizione di Governo. Come è stato possibile?¹⁹³ La mia esperienza suggerisce che questo esito sia dovuto a tre fattori concomitanti, ognuno dei quali torna peraltro più volte nelle vicende narrate nel libro. Vediamoli.

3.1. Il ruolo di una forte comunità epistemica

All'inizio del 2016, dopo la presentazione del disegno di legge delega in Parlamento, cominciò l'elaborazione della nuova misura contro la povertà. Seppure già prima vi fossero stati numerosi contatti, è allora che prese forma la rete di esperti (con la fisionomia di quella che viene abitualmente definita una comunità epistemica, come visto nel cap. 4) che – sino alla fine della legislatura – operarono fianco a fianco nella progettazione e nella messa a punto del Rei. I suoi perni erano: a) alcuni parlamentari di maggioranza presenti nelle commissioni di Camera e Senato coinvolte; b) i tecnici del ministero del welfare; c) diversi consulenti e consiglieri della Presidenza del Consiglio; d) gli esperti dell'Alleanza.

È in questa rete che maturò progressivamente il consenso intorno alla logica universalistica – in precedenza patrimonio della sola Alleanza – come parte di un lungo lavoro sul merito dei contenuti di quella che avrebbe dovuto rappresentare un'opportuna risposta contro la povertà; un'attività nella quale il Rei venne sempre più riconosciuto come misura di contrasto alla povertà in quanto tale, superando l'iniziale necessità di attribuirgli ulteriori obiettivi (spingendolo così verso la categorialità per affrontare, come detto, la questione minorile). Una volta condivisa, tale opzione venne presentata come la migliore possibile ai responsabili del Governo, ministro del welfare e Presidente del Consiglio, che la adottarono. È da notare che, quando si decise il target iniziale della misura (2015), il confronto che portò alla determinazione delle scelte venne condotto quasi esclusivamente a livello politico.

La comunità epistemica poté giocare un ruolo cruciale su un tema di così forte interesse per la politica grazie alla crescente influenza ottenuta nel tempo, per diverse ragioni. Alcune dipendevano dalla sua natura, quali l'elevata competenza, il fatto che questa fosse stata via via sempre più riconosciuta e la molteplicità di attori che vi erano

rappresentati. Altri motivi erano legati al contesto, con il passaggio – avvenuto a fine 2016 – dal Governo Renzi a quello presieduto da Gentiloni. Rispetto alla precedente, infatti, la nuova leadership aveva sia una maggiore predisposizione all’ascolto delle posizioni altrui sia una minore forza politica (e, dunque, un’inferiore possibilità di determinare univocamente le decisioni).

3.2. Per modificare orientamenti radicati ci vuole tempo

Questa è una considerazione tanto banale quanto rilevante. Non a caso, un crescente numero di scienziati della politica sottolinea l’importanza da tributare al fattore tempo nell’influenzare le decisioni¹⁹⁴. Semplicemente, era difficile immaginare che l’abbandono di un orientamento tanto radicato nel contesto italiano – come quello categoriale – avvenisse rapidamente. Dopo la delusione e l’isolamento del 2015, l’Alleanza continuò a insistere, con ogni mezzo, sulla necessità di abbracciare un approccio universalista. Piano piano – riunione dopo riunione, conversazione dopo conversazione, comunicato dopo comunicato, articolo dopo articolo – l’idea guadagnò centralità.

Comunque, pur notando l’aumentare dei consensi raccolti da questa posizione, avevo ormai raggiunto la convinzione che, al momento delle scelte, non si sarebbe abbandonato l’abituale sentiero della categorialità. Non avevo, dunque, compreso il processo di sedimentazione dell’idea universalista avvenuto nel corso degli anni. Quando un personaggio chiave della comunità epistemica mi disse: «il Governo intende superare la categorialità, come chiedete voi», restai positivamente sconcertato. Peraltro, credo che chiunque faccia *advocacy* possa leggersi un messaggio positivo: le idee, pure quelle che all’inizio risultano marginali, nel tempo possono attecchire. Ovviamente è anche necessario incontrare – come in questo caso – condizioni di contesto favorevoli.

3.3. Sottrarre le decisioni al dibattito politico

Per arrivare al risultato è stato anche cruciale l’aver sottratto le scelte al dibattito politico. Infatti, il processo decisionale sul target di popolazione a cui destinare le nuove risorse reperite con la legge di bilancio per il 2018 ha avuto luogo dietro le quinte ed è stato gestito dai membri della comunità epistemica in raccordo con ministero del welfare e Presidenza del Consiglio: esattamente il contrario di quanto avvenuto nella fase precedente. L’esito è stato l’annuncio pubblico del passaggio alla logica universalistica durante la presentazione del disegno di legge di bilancio al Parlamento da parte del Governo. A quel punto, era impossibile che qualche esponente politico sollevasse

la questione di avvantaggiare una categoria rispetto alle altre. In concreto, si sarebbe trattato di proporre un'operazione sottrattiva per ridurre l'utenza complessivamente prevista al fine di estendere i beneficiari appartenenti ad uno specifico gruppo sociale: un'azione politicamente improponibile anche per il più risoluto tra i suoi sostenitori.

Cosa sarebbe accaduto, invece, se il Governo avesse annunciato la disponibilità di maggiori stanziamenti senza indicarne l'utilizzo e si fosse aperto un dibattito in merito? È ragionevole supporre che alcune parti politiche – ripetendo quanto già avvenuto in innumerevoli occasioni – avrebbero promosso le istanze di determinate categorie. La forza delle istanze legate a singoli gruppi – chiaramente identificabili dall'opinione pubblica e, magari, le cui esigenze erano meglio rappresentate presso la politica – avrebbe prevalso su quella delle innumerevoli situazioni eterogenee sostenibili grazie a un'impostazione universalista.

4. *L'influenza di un'eredità*

Le decisioni del Governo Gentiloni influenzarono quelle prese successivamente dal primo Governo Conte, costituito dopo le elezioni del 2018. Quando i tecnici del Movimento cinque stelle iniziarono ad elaborare il Reddito di cittadinanza – destinato a sostituire il Rei – si è visto che partirono dal disegno di legge Catalfo, presentato nel 2013. Era lì previsto che il Rdc raggiungesse il 15% delle persone con minori risorse economiche in Italia (i poveri e coloro i quali rischiano di diventarlo). Tuttavia, nonostante il proposito di riservare ingenti finanziamenti alla nuova misura, l'impossibilità di coprire un target di popolazione così ampio divenne rapidamente evidente. Bisognava, pertanto, circoscrivere l'utenza: quali sarebbero stati i prescelti? Il ddl Catalfo era concentrato sull'inclusione lavorativa e rifletteva la fondamentale importanza – politica e simbolica – della questione lavoro per il M5S. Una rilevanza presente tanto al suo interno, dove dare un'occupazione agli svantaggiati costituiva una *mission* identitaria, quanto nella narrazione pubblica effettuata, che la enfatizzava. Sia negli anni precedenti che nei primi mesi del nuovo Esecutivo, parlando con esponenti del Movimento o ascoltandone gli interventi pubblici, colpiva la loro ripetuta insistenza su questo obiettivo, spesso superiore all'attenzione dedicata al principale scopo delle politiche contro la povertà (assicurare uno standard di vita decente a coloro i quali non lo raggiungono)¹⁹⁵. Dovendo selezionare un target, dunque, l'accentuazione del carattere occupazionale del Rdc spingeva verso specifici profili segnati dalla mancanza di lavoro, come

i «neet»¹⁹⁶, i disoccupati non coperti dagli ammortizzatori sociali ed altri.

La decisione finale, invece, è stata quella di ampliare l'utenza del Rei seguendo il medesimo approccio universalistico, cioè esclusivamente elevando le soglie economiche di accesso¹⁹⁷. Perché è stata compiuta questa scelta? Bisogna – per cominciare – collocarla in un elemento di scenario, cioè la significativa attenuazione della natura lavoristica del Rdc, rispetto al progetto iniziale, avvenuta durante l'elaborazione della nuova normativa (cfr. cap. 8). Nello specifico, non ho un'ipotesi completa ma sono convinto del ruolo giocato dalla *path-dependence* (traducibile come «dipendenza dal sentiero già tracciato»)¹⁹⁸: si tratta dei meccanismi attraverso i quali le politiche pubbliche esistenti condizionano in maniera rilevante le possibilità di cambiamento, spingendo chi decide a privilegiare interventi coerenti con l'impianto già in essere. Detto diversamente, anche quando mutano i Governi, si registra sovente – più di quanto possa apparire esternamente – la tendenza a proseguire lungo la strada segnata dalle politiche vigenti. Nella storia del nostro Paese si trovano innumerevoli esempi di *path-dependence*.

Rispetto al tema qui discusso, per il Rdc ereditare un'impronta categoriale avrebbe incrementato le probabilità di confermarla. Ciò sarebbe comunque vero, ma lo è ancor di più se si considera l'altro aspetto menzionato: l'Esecutivo aveva in mente una precisa categoria, quella delle persone da (re)inserire lavorativamente. Il sentiero tracciato e l'orientamento dei nuovi decisori, dunque, sarebbero stati coerenti. Una misura contro la povertà, però, già esisteva e seguiva una logica universalista.

Proviamo ad immaginare cosa sarebbe successo qualora – giunti al termine della precedente legislatura – il Rei fosse rimasto categoriale: a) il M5S avrebbe ereditato una misura disegnata secondo questa impostazione; b) sarebbe stato necessario selezionare i beneficiari, dato che il target dichiarato del Movimento era irrealistico; c) sarebbe risultato naturale proseguire con la categorialità, semplicemente aggiungendo a quelli già raggiunti (prevalentemente le famiglie con minori) altri gruppi, cioè le persone senza lavoro verso le quali si concentrava l'attenzione del Movimento.

5. Universalismo per alcuni. L'irruente ricomparsa del capro espiatorio

Il mantenimento della logica universalista non ha riguardato la totalità dei poveri presenti nel nostro Paese, poiché i cittadini stranieri extracomunitari¹⁹⁹ hanno rappresentato un'eccezione²⁰⁰. Nel passaggio dal Rei al Rdc, infatti, per loro i criteri di accesso sono stati ristretti

sensibilmente, principalmente attraverso l'innalzamento da cinque a dieci degli anni di residenza nel nostro Paese necessari per ricevere la misura: si tratta, non a caso, del periodo trascorso il quale è possibile richiedere la cittadinanza italiana. Seppure le politiche contro la povertà vadano distinte da quelle di prima accoglienza e, dunque, il requisito di una precedente presenza nel nostro Paese risulti opportuno, dieci anni sono senza dubbio eccessivi. L'introduzione di questa discriminazione è stata influenzata dalla posizione notoriamente dura in materia di migrazioni dell'allora partner di Governo del M5S, la Lega di Salvini. Peraltro, secondo alcuni sono già troppi i cinque anni previsti nel Rei.

Le due coalizioni di Governo succedutesi hanno seguito un approccio opposto sul tema: una ne ha parlato il meno possibile, l'altra l'ha fatto troppo e male. Il decreto per l'introduzione del Rei presentato inizialmente dall'Esecutivo di centro-sinistra al Parlamento riproponeva semplicemente le medesime indicazioni della precedente misura transitoria, il Sia. Nel centro-sinistra, non tutti concordavano sui cinque anni e, da diverse parti, venivano segnalate alcune imprecisioni tecniche della norma. Peraltro, alla natura fortemente ideologica e simbolica attribuita alla questione stranieri dalla destra, si contrapponeva un atteggiamento speculare, simile ma in senso contrario, riscontrabile in alcuni ambienti della sinistra. Durante tutto l'iter che ha portato al testo finale, il Governo non ha mai promosso una discussione in merito a possibili modifiche, una scelta – secondo la mia ricostruzione – dovuta all'incandescente sensibilità politica del tema. Il ragionamento era: se si apre un confronto su questo punto, si sa come si comincia ma non come si finisce e un dibattito politico in merito può danneggiare – se non fermare – l'intero percorso della riforma. Meglio evitarlo.

Il Rdc non poteva risultare immune dalle politiche fortemente sfavorevoli agli stranieri che hanno animato il primo Governo Conte. Le discriminazioni contenute nel Reddito di cittadinanza sono riconducibili al vento di sovranismo che ha tra i suoi cardini il rifiuto dello straniero, un tema sviluppato – nel dibattito sullo stato sociale – intorno al concetto di *welfare chauvism* (letteralmente «sciovinismo del welfare»)²⁰¹. Di pari passo, più il confronto politico in proposito si inaspriva – con il suo carico di suggestioni evocative e di irreali timori nutriti ad hoc – più si sentivano echeggiare argomenti e retoriche già impiegati in un'altra recente vicenda del welfare italiano, la cosiddetta «lotta ai falsi invalidi». Mi riferisco agli estesi controlli straordinari avviati dal Governo Berlusconi (2008-2011)²⁰² per individuare coloro che percepivano prestazioni monetarie d'invalidità senza averne effettivamente bisogno. Ma penso, soprattutto, alla decisa campagna politica e mediatica che li ha accompagnati, tesa a proiettare

l'immagine di una larga diffusione di «falsi invalidi» a cui addossare la responsabilità di un consumo di fondi pubblici insostenibile per il nostro welfare.

Si è assistito, in entrambi i casi, ad un'applicazione del meccanismo del capro espiatorio alle politiche di welfare. In sintesi, si accusano delle minoranze, solitamente deboli socialmente, di essere la causa di gravi situazioni che preoccupano l'intera collettività. L'attribuzione di colpa non è fondata su elementi di realtà bensì su criteri arbitrari e irrazionali, e consente di distogliere l'attenzione della popolazione dalle effettive motivazioni dei problemi.

Nel caso degli extracomunitari, il *Leitmotiv* di fondo è noto: le difficoltà di tanti connazionali nel trovare lavoro o nel ricevere adeguati interventi di welfare dipendono dal fatto che gli immigrati li tolgono agli italiani. Di fronte a un simile convincimento, le enormi e complesse questioni legate alla trasformazione del mercato del lavoro, così come alla necessità di adeguare il welfare ai mutamenti della società, si dissolvono. Diviene tutto molto più semplice: se «loro» non ci rubassero lavoro e welfare, «noi» saremmo a posto. Al tempo dei «falsi invalidi», il Governo Berlusconi era stretto tra l'esigenza di offrire tutele alla popolazione morsa dall'avvento della crisi economica e la difficoltà a mettere in campo gli interventi sociali che sarebbero serviti. Ecco allora il messaggio: non riusciamo a fornire le risposte necessarie perché una fetta troppo ampia della spesa di welfare è destinata, impropriamente, alle prestazioni per la disabilità. Secondo le parole dell'allora ministro dell'economia: «qui c'è uno dei fenomeni che vi fanno capire perché il nostro Paese deve cambiare. Questo è un Paese che ha 2 milioni e 700 mila invalidi. Su 60 milioni di abitanti... 2,7 milioni di invalidi pone la questione se un Paese così può essere ancora competitivo»²⁰³. In entrambi i casi, l'argomentazione non è suffragata da alcun dato di realtà²⁰⁴, e non potrebbe essere altrimenti, ma ciò che conta è il messaggio che viene veicolato. Peraltro, stranieri e persone con disabilità rappresentano due minoranze che – nel corso della storia – sono state ripetutamente colpite dal meccanismo del capro espiatorio.

Le modalità di costruzione della narrazione mediatica si ripetono. Si fa costantemente, e ossessivamente, riferimento a una piccola parte del gruppo sociale interessato, quella che effettivamente commette irregolarità, finché agli occhi dell'opinione pubblica diventa estremamente difficile distinguerla dalla totalità dei suoi componenti. Oggi, gli stranieri di cui si parla sono sempre irregolari e criminali; ieri, le persone con disabilità erano sempre raffigurate dai media come finti ciechi che giocavano a pallone o presunti allettati scoperti a correre sul lungomare. Ovviamente, i problemi menzionati esistono, il punto è che li si rappresenta come il tratto caratterizzante dell'intero

gruppo sociale in questione mentre la realtà è assai diversa²⁰⁵.

Il violento ricorso ad un capro espiatorio nelle politiche di welfare – per ben due volte in meno di un decennio – suscita preoccupazione rispetto al futuro; in particolare, se si considera che le inevitabili tensioni dei prossimi anni – figlie della difficoltà di rispondere a bisogni crescenti con risorse limitate – creeranno terreno fertile per ricorrere a un meccanismo che, nella storia recente, i governanti italiani hanno mostrato di adoperare con troppa facilità.

6. Prima ampliare l'utenza, poi migliorare le risposte

Un'altra questione riguardante l'utenza si è posta, ripetutamente, negli anni: il dilemma tra il suo ampliamento e l'adeguatezza degli interventi forniti. Estendere il numero dei beneficiari di una politica sociale e assicurare a ognuno una risposta consona sono obiettivi di per sé in contraddizione, a causa di tensioni ineliminabili sull'allocazione dei fondi e sulla tempistica degli interventi. Poiché i finanziamenti non sono mai illimitati, bisogna decidere se assegnare priorità alla copertura (numero di utenti) o all'intensità (risorse per utente); si tratta, in altre parole, della scelta tra «dare di più a meno persone» o «dare di meno a più persone». Inoltre, i contributi economici possono essere introdotti rapidamente mentre l'attivazione di servizi nel territorio richiede tempo, tanto più se si vuole realizzarli bene; ciò è particolarmente vero nel nostro Paese, dove il welfare locale risulta sovente ancora poco sviluppato²⁰⁶. Pertanto, spingere sull'allargamento dell'utenza significa – in una fase iniziale di durata variabile – impedire ad alcuni di fruire dei servizi e/o offrirne di ridotta qualità.

L'importo dei trasferimenti monetari previsti dal Rei era piuttosto basso e giudicato insufficiente da tutti gli esperti. L'Alleanza aveva richiesto contributi economici più elevati, rinunciando – per il momento – a raggiungere una quota di nuovi beneficiari. Ci guidava un'ottica pluriennale: poiché auspicavamo che la misura introdotta rappresentasse il passo iniziale della più ampia riforma necessaria, ritenevamo prioritario porre oggi le basi più solide possibili in modo da fondarvi lo sviluppo ulteriore di domani. Da un lato, dunque, si volevano rafforzare le risposte assegnando alle famiglie contributi economici superiori. Dall'altro, si mirava a estendere più gradualmente l'utenza, affinché vi fosse il tempo per costruire – nei territori – la capacità di realizzare la presa in carico e l'accompagnamento dei beneficiari da parte dei servizi. La scelta, invece, fu di puntare sul massimo allargamento della platea di percettori del Rei.

Durante la discussione sull'introduzione del Rdc, la ben maggiore dotazione di fondi attenuò notevolmente le tensioni allocative. Vi erano, infatti, finanziamenti sufficienti per un sensibile incremento degli utenti con contributi economici di importo significativo. Il punto che qui interessa è un altro: l'entità dello stanziamento disponibile rendeva possibile una notevole estensione degli aventi diritto in tempi rapidi. Di nuovo, proponemmo la gradualità, suggerendo di ampliare progressivamente i beneficiari attraverso un percorso distribuito su più annualità. In tal modo si sarebbe assicurato ai servizi locali di welfare il tempo necessario per rinforzarsi e poter seguire un'utenza tanto cresciuta. Fu deciso, invece, di utilizzare da subito tutte le risorse disponibili, puntando al più vasto e celere allargamento possibile dei percettori. Le modalità impiegate nelle due situazioni non sono comparabili, dato che nel caso del Rdc sia l'ampliamento dell'utenza sia la sua velocità sono stati ben maggiori. La direzione, invece, è stata la medesima: entrambi i Governi hanno dato priorità all'obiettivo di espandere l'utenza rispetto a quello di predisporre risposte di qualità.

Le scelte compiute non risultano anomale nel panorama nazionale e internazionale. I decisori, infatti, privilegiano abitualmente la massimizzazione del numero di beneficiari nel minor tempo possibile. Ciò suscita sovente una reazione negativa in chi è impegnato nel welfare a livello locale e, operando a stretto contatto con la popolazione interessata, tocca con mano la debolezza delle risposte messe in campo nel caso l'importo dei contributi risulti troppo basso e/o i servizi locali non siano ancora pronti. Questo è accaduto, in forme diverse, sia con il Rei²⁰⁷ che con il Rdc. Chi lavora nei territori, a quel punto, sottolinea come a muovere il decisore sia la ricerca del consenso (argomento: «più utenti più voti»). La presenza di una spinta in tal senso è evidente, acuita dalla notevole attenzione ricevuta – a livello politico e mediatico – dalla numerosità delle persone raggiunte, in qualunque riforma. Ma è altrettanto evidente che per i poveri ricevere una risposta subito, benché insufficiente e mal congegnata, rappresenta un sollievo (argomento: «un contributo economico, anche modesto e non affiancato da servizi adeguati, per un povero fa la differenza oggi»).

L'elemento chiave della posizione dell'Alleanza – come anticipato – risiedeva nella prospettiva attraverso la quale guardavamo all'avviamento del Rei e del Rdc. Ancor più che misure per soddisfare bisogni nell'immediato, infatti, entrambi erano considerati come primi mattoni di una riforma strutturale – l'introduzione del reddito minimo – attesa da decenni e da curare con particolare attenzione affinché rappresentasse un solido pilastro del welfare futuro. Dunque, ogni scelta del presente doveva essere pesata pensando attentamente ai

prossimi anni (argomento: «è un’occasione storica, e se la sbagliamo le prossime generazioni di poveri ne pagheranno le conseguenze»). Questo non solo sul piano dei contenuti, per le ragioni già espresse, ma anche su quello politico. Infatti, l’inevitabile minore efficacia che si ottiene privilegiando copertura e rapidità spiana la strada a successivi attacchi alla bontà degli interventi contro la povertà. In sintesi, l’eccessiva crescita del numero dei poveri aiutati oggi rischia – secondo l’Alleanza – di danneggiare il possibile sostegno a quelli di domani.

Questo è uno dei temi che più mi ha messo in difficoltà nel corso degli anni. Seppure abbia dato sin dall’inizio priorità alla prospettiva di costruire per il futuro – adottando quindi una visione pluriennale – è innegabile la forza, anche morale, dell’argomento che qualche centinaio di euro mensili ad un povero servono subito. Come sempre nelle politiche pubbliche, c’è poco da fare: la scelta univocamente migliore non esiste, dipende dai punti di vista.

180 Si veda, ad esempio, Dente, B. (2011), *Le decisioni di policy*, Il Mulino, Bologna.

181 Amendola, N., Salsano, F., Vecchi, G. (2011), *Povertà*, in Vecchi, G. (a cura di), *In ricchezza e in povertà. Il benessere degli italiani dall’Unità a oggi*, Il Mulino, Bologna, p. 314.

182 Saraceno, C. (2015), *Il lavoro non basta*, Feltrinelli, Milano.

183 Il lavoro compiuto dall’Istat è stato particolarmente meritorio data la complessità di misurazione della povertà assoluta. L’operazione consiste nel: a) definire il paniere di beni e servizi essenziali (casa, alimentazione, vestiario, trasporti e altro); b) individuare per ognuno la dotazione che consente uno standard di vita minimamente accettabile (ad esempio, vivere in un’abitazione dotata di acqua calda ed energia, poter raggiungere livelli nutrizionali adeguati, potersi vestire decentemente, e così via); c) attribuire un costo alle dotazioni minime di ciascun bene o servizio e, sommandoli, definire la soglia di povertà, che varia secondo l’ampiezza della famiglia, la sua composizione per età, l’area territoriale (Nord-Centro-Sud) e la dimensione del Comune di appartenenza; d) stimare la popolazione priva delle risorse economiche necessarie a raggiungere questa soglia. Ben più semplice è misurare la povertà relativa: si utilizzano i database già disponibili (sui consumi, come fa l’Istat, o sui redditi) e si stima l’ampiezza della popolazione colpita. Questa condizione si verifica, secondo l’Istat, quando il consumo familiare equivalente – cioè aggiustato opportunamente rispetto alla numerosità del nucleo – è inferiore alla metà del consumo medio pro-capite della popolazione (cfr. cap. 1). L’Istat aveva compiuto un primo tentativo di misurazione della povertà assoluta nel periodo 1997-2003, poi interrotto.

184 Brandolini, A., Gambacorta, R., Rosolia, A. (2019), *Disuguaglianza e ristagno dei redditi in Italia nell’ultimo quarto di secolo*, in «Stato e Mercato», I, pp. 41-67.

185 Ascoli, U. (a cura di, 1984), *Welfare State all’italiana*, Laterza, Roma-Bari; Ferrera, M., Fargion, V., Jessoula, M. (2012), *Alle radici del welfare all’italiana. Origini e futuro di un modello sociale squilibrato*, Marsilio, Milano.

186 Granaglia, E. (2007), *Universalismo e selettività: necessità, condizioni, criticità*, in

Guerzoni, L. (a cura di), *La riforma del welfare. Dieci anni dopo la «Commissione Onofri»*, Il Mulino, Bologna, pp. 125-136.

187 Nelle pensioni e negli ammortizzatori sociali, sono stati progressivamente introdotti una serie di cambiamenti che hanno gradualmente ridotto l'eterogeneità nelle regole tra le diverse categorie di popolazione interessata.

188 Inps (2015), *Non per cassa ma per equità*, Inps, Roma, p. 3.

189 La misura fu inizialmente destinata anche a famiglie con risorse economiche inferiori alle medesime soglie che avessero tra i propri componenti almeno un figlio con disabilità o una donna in stato di gravidanza.

190 Cfr., ad esempio, Alleanza contro la povertà in Italia (2015), *Verso una risposta alla povertà in Italia. Le strade da seguire, gli errori da evitare*, Roma, 22 maggio.

191 Seppure la misura transitoria allora esistente, il Sia, si rivolgesse primariamente alle famiglie con almeno un figlio minore, non penso che questo sia stato un elemento determinante nell'individuazione dei beneficiari iniziali del Rei. Infatti, le risorse aggiuntive disponibili per il suo avviamento avrebbero consentito di ampliare l'utenza mantenendo la soglia economica di accesso esistente per quella misura e togliendo il vincolo della categorialità che la circoscriveva alle famiglie con figli. Peraltro, quando in seguito si è voluto (si veda oltre), un simile cambiamento ad una prestazione che pure privilegiava le famiglie con figli minori, il primo Rei, è stato in effetti introdotto.

192 Il Rei è poi stato effettivamente fruito, nei suoi 15 mesi di vita, da 1,4 milioni di persone.

193 La menzionata disponibilità di nuove risorse economiche rappresentava una condizione necessaria ma non sufficiente, dato che nulla avrebbe impedito di utilizzarla per rafforzare l'impianto categoriale esistente. Fu, peraltro, ciò che accadde nel passaggio dal Sia al Rei (cfr. *supra*, nota 12).

194 Howlett, M. (2009), *Process sequencing policy dynamics: beyond homeostasis and path dependency*, in «Journal of Public Policy», 29, 3, p. 253.

195 La mia impressione è che – nella galassia dei Cinque stelle – la centratura sul lavoro fosse persino superiore a quanto percepito all'esterno.

196 «Neet» è l'acronimo inglese per «neither in employment or in education and training» e si riferisce ai giovani che non lavorano né studiano.

197 Le stime ufficiali del Governo indicano il target della misura in 3,5 milioni di persone (compresa una quota, nettamente minoritaria, di beneficiari della Pensione di cittadinanza).

198 Pierson, P. (2000), *Increasing returns, path dependence and the study of politics*, in «American Political Science Review», 94, 2, pp. 251-267.

199 Cioè provenienti da Paesi non appartenenti all'Unione europea.

200 L'altro gruppo sociale oggetto di un'evidente discriminazione sono le persone senza dimora.

201 Si veda, ad esempio, il numero monografico di «Critical Social Policy» (2016), 36, 3.

202 I controlli sono poi proseguiti sino al 2015.

203 Tremonti, G. (2010), *Non aumenteremo le tasse, la manovra colpirà evasori e falsi invalidi*, in «Agenzia Ansa», 18 maggio.

204 Allievi, S., Dalla Zuanna, G. (2016), *Tutto quello che non vi hanno mai detto sull'immigrazione*, Laterza, Bari-Roma; Gori, C. (a cura di, 2011), *La lotta ai «falsi invalidi». Un bilancio*, sezione monografica in «Welfare Oggi», 4.

205 La campagna di controlli ha portato alla revoca delle prestazioni monetarie d'invalidità di una percentuale tra il 4% e il 5% delle persone esaminate, peraltro selezionate già escludendo gli utenti ritenuti a minore probabilità di frode. A titolo di esempio, la percentuale di pazienti ospedalieri che ricevono trattamenti inappropriati nel nostro Paese è nettamente superiore. Cfr. Giacobini, C. (2015), *Dove sono finiti i «falsi invalidi»?», in «Welfare Oggi», 5, pp. 23-29.*

206 Saruis, T. (2015), *Gli operatori sociali nel nuovo welfare*, Carocci, Roma.

207 Alleanza contro la povertà in Italia (2019), *Il Reddito d'inclusione (Rei). Un bilancio – Il monitoraggio della prima misura nazionale contro la povertà*, Maggioli, Rimini.

8.

L'investimento nel welfare dei servizi

Se si adotta uno sguardo di lungo periodo, diventa evidente l'esistenza di tre «rivoluzioni» condivise da Reddito d'inclusione e Reddito di cittadinanza. Si tratta di scelte comuni alle due misure che, benché articolate diversamente, hanno evitato il reiterarsi di storici limiti del welfare italiano. Ne sono già state discusse due: il superamento della resistenza verso l'introduzione di una misura di reddito minimo e quello dell'abitudine a definire i criteri di accesso al welfare secondo una logica categoriale piuttosto che universalistica. La terza «rivoluzione» consiste nell'aver abbandonato l'abituale residualità dei servizi alla persona.

1. Fondi senza precedenti

Il welfare state italiano è storicamente sbilanciato verso i trasferimenti monetari, sui quali si è puntato eccessivamente a scapito dei servizi alla persona. Che si considerino gli interventi domiciliari destinati agli anziani, quelli d'inserimento sociale per giovani e adulti con disabilità, i Centri per l'impiego, gli asili nido o altro ancora, il quadro non cambia: i servizi in Italia sono sempre stati pochi²⁰⁸.

Seppure nel tempo ne sia cresciuto il ruolo, il nostro rimane uno tra i Paesi europei con la minore offerta di servizi. Le nuove politiche contro la povertà, invece, assegnano loro un'inedita centralità poiché Rei e Rdc condividono l'obiettivo di affiancare al contributo economico percorsi d'inserimento sociale e/o lavorativo e prevedono ingenti risorse per i servizi del welfare locale chiamati a costruirli. Nello specifico, con il Rei è stato introdotto un robusto stanziamento

per i servizi sociali comunali²⁰⁹ e con il Rdc, oltre a mantenere quest'ultimo (incrementandolo), è stata predisposta un'ampia mole di nuovi finanziamenti per i Centri per l'impiego (Cpi). Considerando l'insieme dei fondi dedicati emerge il dato che sintetizza la terza «rivoluzione»: una dotazione di risorse senza precedenti da parte dello Stato nei confronti dei servizi locali di welfare²¹⁰. Si tratta di un passaggio cruciale, anche se accompagnato da un significativo dibattito su come sono stati disegnati i servizi previsti²¹¹.

Guardato da lontano, il cammino delle riforme riguardante l'investimento nei servizi può apparire coerente. Si nota un'evoluzione lineare, nella quale il primo passo è stato compiuto nei confronti dei servizi sociali, i più urgenti nel contrasto alla povertà, e il successivo verso quelli – non meno rilevanti – per l'inserimento lavorativo. Visto da vicino, invece, il percorso è risultato alquanto accidentato.

2. La semina e il raccolto

I servizi, quando sono di qualità, forniscono a chi li riceve gli strumenti e le competenze per cercare di cambiare – nei limiti posti dalle condizioni dell'utente e dal contesto in cui si trova – la propria situazione esistenziale. Il denaro, a sua volta, serve a tamponare l'indigenza e a soddisfare i bisogni materiali (cfr. cap. 1).

Diverse ragioni, tuttavia, hanno tradizionalmente spinto i decisori italiani a subire l'«irresistibile attrazione dei trasferimenti monetari»²¹². Ne ricordo qui alcune, cominciando dalla cultura familista storicamente prevalente nel nostro Paese. Assegnare una forte preponderanza ai contributi economici ha significato affermare la centralità della famiglia come luogo privilegiato di soluzione dei problemi²¹³: le si trasferisce *cash* senza interferire nelle sue dinamiche – come invece fanno i servizi, attraverso il coinvolgimento dei loro operatori – affinché affronti autonomamente le proprie criticità. Vi è, inoltre, una questione d'interesse politico. Fornire contributi economici assicura – nel breve periodo (orizzonte temporale al quale i rappresentanti eletti sono spesso particolarmente sensibili) – maggior consenso rispetto ad ampliare l'offerta dei servizi: tale operazione è infatti realizzabile in tempi molto più rapidi e in modo ben più semplice e, nell'immediato, risulta maggiormente gradita alla popolazione. Non meno rilevante è la convinzione che il nostro settore pubblico non abbia la capacità amministrativa necessaria per un significativo sviluppo dei servizi. Pur riconoscendo che questi ultimi sono utili – ecco l'argomento – in ampie parti del Paese sarebbe davvero impossibile riuscire a metterli in piedi assicurando standard adeguati di qualità²¹⁴.

Perché, questa volta, le cose sono andate diversamente? Una motivazione immediata rimanda agli attori in campo, che declinavano l'obiettivo d'incrementare i servizi in modo differente secondo le rispettive visioni del welfare: quelli per il lavoro rappresentavano una priorità del Movimento cinque stelle (concentrato sulla povertà come assenza di occupazione), mentre i servizi sociali lo erano per l'Alleanza (guidata da una visione multidimensionale del fenomeno). La loro azione si è collocata in un contesto reso più favorevole dalle onde lunghe²¹⁵ di una semina di idee compiuta, nei decenni precedenti, da altri. Una semina che è stata cruciale nel rendere oggi ineludibile l'esigenza di offrire ai poveri strumenti e competenze per provare a modificare la propria condizione attraverso i servizi. La sua importanza si apprezza particolarmente se si pensa che le nuove idee hanno sempre bisogno di tempo per venire assimilate dai soggetti impegnati nella scena politica, e ancor di più quando, come in questo caso, contrastano con il paradigma storicamente dominante²¹⁶.

Le onde lunghe particolarmente incisive sono state due. Una riguarda l'Italia e ha inizio negli anni '70. Da allora, infatti, nel nostro Paese numerosi addetti ai lavori hanno promosso lo sviluppo dei servizi alla persona in tutti i settori del welfare, evidenziando le criticità dovute alla loro esigua diffusione, valorizzando le esperienze locali positive e avanzando proposte in merito. Si è trattato di uno sforzo importante che – sebbene privo di riscontri nell'immediato – ha preparato il terreno: si pensi all'impegno, a lungo inascoltato, di associazioni, enti di ricerca²¹⁷ ed esperti. L'altra tocca l'Europa e si avvia negli anni '90. In precedenza, il fine ultimo delle misure di contrasto alla povertà in vigore nel continente consisteva nel superamento delle condizioni di deprivazione materiale: a questo si è progressivamente affiancato quello dell'inclusione sociale e lavorativa (definita anche attivazione o inserimento), divenuto poi un riferimento condiviso²¹⁸. La nuova impostazione ha pervaso sia il dibattito intellettuale sia quello politico nell'intera Europa, e ha man mano contaminato anche l'Italia.

3. Tanti modi d'interpretare lo stesso obiettivo

3.1. Finalità dichiarate o finalità finanziate?

In Italia, non di rado, le leggi sul welfare soffrono di una dicotomia tra l'ambizione degli scopi enunciati e la realtà degli interventi effettivamente previsti. Il problema è spesso causato dall'impianto stesso di norme che disegnano misure moderne e innovative senza un'adeguata dotazione di strumenti per tradurle in pratica²¹⁹. I percorsi d'inclusione sociale del Rei hanno rischiato di andare a

ingrossare tale casistica.

L'investimento su questi percorsi ha rappresentato un cardine della proposta dell'Alleanza, che – nel corso degli anni – si è spesa fortemente per ottenerlo. Intenso è stato l'impegno profuso affinché fossero resi disponibili, per l'appunto, gli strumenti necessari: a tale scopo era decisiva la predisposizione di una linea di finanziamento ad hoc per i servizi sociali di titolarità comunale²²⁰. Con il passare del tempo, avevamo maturato la convinzione che questo risultato fosse stato raggiunto ma, quando ormai il momento delle scelte si avvicinava, scoprimmo che così non era.

Poche settimane prima della firma del Memorandum con il Governo – che nel 2017 definì i contenuti principali del Rei (cfr. cap. 4) – incontrammo il ministro del welfare e i tecnici del ministero per fare il punto della situazione. A lungo tutti loro si soffermarono sull'importanza dei percorsi d'inclusione sociale, sottolineandone l'assoluta centralità nell'architettura della riforma. Al termine della riunione, assentatosi il ministro, chiedemmo ai tecnici alcune specifiche operative. Con nostro stupore, ci fu comunicato che non era previsto alcun fondo dedicato ai servizi sociali e che, dunque, si sarebbe dovuto fare affidamento esclusivamente sulle risorse in essere dei Comuni e sugli stanziamenti europei (insufficienti e temporanei). Data l'ampiezza dell'utenza e lo storico sottofinanziamento del welfare comunale, con quei presupposti realizzare percorsi d'inclusione adeguati sarebbe stato palesemente impossibile.

In quel momento emerse, in tutta la sua evidenza, la distanza tra la retorica delle affermazioni e le risoluzioni adottate. Da tempo il Governo e la maggioranza enfatizzavano pubblicamente la finalità d'inclusione del Rei, accentuando fortemente l'opportunità offerta ai poveri di rialzarsi e costruirsi una nuova vita. Si trattava, senza dubbio, della parte della riforma sulla quale si era più insistito in innumerevoli dichiarazioni, dibattiti e convegni. Eppure, fino ad allora non erano stati assunti i provvedimenti conseguenti. Come spesso accade, anche se un nuovo paradigma ottiene una crescente legittimazione, la tendenza inerziale dei decisori a ripetere i comportamenti precedenti resta pur sempre preponderante²²¹; nondimeno – si vedrà tra poco – la forza dell'inerzia si stava riducendo. Nella mia ricostruzione, il Governo non aveva escluso la possibilità di istituire un apposito fondo servizi sociali dopo averla vagliata: semplicemente non ci aveva pensato perché pareva «naturale» procedere come si era abitualmente fatto in passato. In ogni modo, nelle settimane successive esercitammo ogni forma di pressione possibile fino a che il Governo non accolse la nostra richiesta: nel Memorandum, pertanto, fu prevista una linea di finanziamento strutturale per i servizi sociali²²².

3.2. Risultato notevole o risultato insufficiente?

Ricevette, altresì, alcune critiche la scelta – compiuta dall'Alleanza sin dall'inizio – di richiedere fondi esclusivamente per i servizi sociali comunali e non per i Centri per l'impiego, ugualmente sottofinanziati. Pur giudicando necessario potenziare anche gli interventi d'inclusione lavorativa, ritenevamo che si dovesse partire dai servizi sociali poiché – com'è noto – sono gli unici con le competenze necessarie ad affrontare la multidimensionalità della povertà (legata a problematiche inerenti la casa, il lavoro, i carichi di cura familiari, la salute, l'istruzione e l'educazione dei minori, i problemi psicologici, le relazioni, e così via).

Muovendo da questo presupposto, facemmo una scelta di «pragmatismo dell'*advocacy*»: in un contesto come quello italiano, storicamente poco favorevole ai servizi, battersi per rafforzarne addirittura due diverse tipologie sarebbe stato chiedere troppo. Se non avessimo concentrato tutti gli sforzi su un unico risultato, avremmo rischiato di non portare a casa niente: dunque, puntammo su quelli il cui consolidamento ritenevamo prioritario.

3.3. Benessere di molti o interesse di alcuni?

L'attivazione di un fondo strutturale dedicato ai servizi sociali è diffusamente considerato uno dei risultati più significativi ottenuti dall'Alleanza a beneficio dei poveri. Alcuni, invece, credono che rappresenti la prova di un conflitto d'interesse che la anima. Tra i suoi componenti, infatti, si trovano le rappresentanze di numerosi soggetti del terzo settore impegnati anche nella gestione di servizi sociali a finanziamento pubblico: i critici pensano che l'insistenza nel chiedere fondi da destinarvi discendesse dal loro obiettivo – non esplicitato – di ricevere maggiori stanziamenti. L'Alleanza, pertanto, avrebbe utilizzato la retorica dei «buoni»²²³ («sviluppiamo i servizi per offrire maggiori opportunità ai poveri») allo scopo di promuovere finalità differenti da quelle dichiarate («sviluppiamo i servizi per incrementare i nostri bilanci»). La critica è sempre stata più mormorata nei corridoi che sollevata apertamente.

Io non sono d'accordo. Basti ricordare che i primi a proporre l'investimento specifico sui servizi – rendendolo un presupposto irrinunciabile – siamo stati noi tecnici, e non le organizzazioni aderenti. Inoltre, in innumerevoli riunioni e discussioni ho avuto modo di riscontrare la loro genuina sensibilità verso l'obiettivo dell'inclusione, divenuto progressivamente una rivendicazione di giustizia sociale identitaria per l'Alleanza. Senza dimenticare, infine, che la richiesta di puntarvi giungeva da lontano ed era condivisa da ogni esperto. Affermare tutto ciò non significa negare l'esistenza di

una tensione ineliminabile tra le due anime del terzo settore, quella di attore impegnato nella progettazione e nella gestione dei servizi e quella di soggetto attivo nella tutela delle persone più fragili, che si registra tanto a livello nazionale quanto nei territori. Vuol dire, invece, che seppure sia poco realistico pensare che il tema dei benefici economici non sia aleggiato nella mente di qualcuno, non è stato questo a muovere la gran parte della coalizione sociale. Comunque, rimane un punto di fondo: nelle politiche pubbliche non esiste mai una valutazione univoca delle scelte compiute.

Ad esplicitare la critica all'Alleanza fu in seguito, non senza rudezza, un importante sito vicino al Movimento cinque stelle. Eravamo impegnati nella discussione, politicamente arroventata, sull'introduzione del Reddito di cittadinanza. L'Alleanza aveva avanzato diverse critiche al suo progetto iniziale e cercava di ottenere alcuni cambiamenti, tra i quali il mantenimento dei percorsi d'inclusione sociale previsti dal Rei. Noi lo facemmo perché pensavamo servisse ai poveri, ma l'autore del pezzo (celato dietro uno pseudonimo) non la considerava una motivazione plausibile. Dunque, qual era la ragione della nostra posizione? Ecco la risposta:

Chiamando pane il pane e vino il vino, Alleanza contro la povertà chiede al governo Conte di poter gestire almeno una parte dei fondi destinati al Reddito di cittadinanza [...] Ma se solo questa associazione riuscisse ad agguantare la gestione di una parte pur piccola dei fondi destinati al Reddito di cittadinanza, il risultato largamente prevedibile sarebbe che almeno una parte dei soldi destinati ai nostri concittadini in difficoltà, andranno a quelli che non lo sono. A quelli che dell'aiutare i poveri han fatto un mestiere: copyright by Papa Francesco²²⁴.

4. Un deciso mutamento di rotta

L'iter che ha condotto all'introduzione del Reddito di cittadinanza ha riservato grandi sorprese in materia di servizi alla persona. Sul piano dei contenuti, infatti, il Governo ha cambiato nettamente posizione rispetto alle sue intenzioni iniziali. La comunicazione, invece, è rimasta praticamente invariata, come se il citato mutamento non fosse avvenuto. Ma procediamo con ordine.

All'avvio della legislatura cominciata nel 2018, il progetto dell'Esecutivo per il Rdc rappresentava un ibrido: una politica contro la povertà quanto ai beneficiari e una politica contro la disoccupazione per gli interventi previsti. Si prevedeva un positivo rafforzamento dei Centri per l'impiego ma lo si traduceva nella quasi esclusiva presenza di percorsi d'inclusione lavorativa, relegando ai margini quelli sociali. Si prefigurava, dunque, un sistema di welfare locale fortemente centrato sui Cpi, nel quale i Comuni avrebbero svolto una funzione residuale: di conseguenza, sarebbe stato

cancellato quanto previsto dal Rei per l'inclusione sociale. Alla base vi era quella visione della povertà a una dimensione, legata essenzialmente alla mancanza di occupazione, radicata nel Dna del M5S e più volte richiamata. Non a caso, la comunicazione pubblica si concentrava sull'obiettivo occupazionale.

Gli esiti del dibattito italiano e internazionale suggeriscono che il disegno iniziale dell'Esecutivo soffrì di diversi limiti²²⁵. Primo, creava eccessive aspettative d'inserimento occupazionale per i poveri, dimenticando che numerosi di loro o non sono in condizioni di lavorare o non lo sono immediatamente, e che comunque – anche per chi lo sia – le offerte d'impiego debbono effettivamente esistere. In assenza di adeguate politiche finalizzate alla crescita dell'occupazione, quest'ultimo è un presupposto molto fragile. Secondo, tralasciava le innumerevoli problematiche delle famiglie indigenti non connesse alla condizione lavorativa. Al contrario, il Rei era imperniato su una concezione multidimensionale del fenomeno e, di conseguenza, assegnava un ruolo centrale ai servizi sociali comunali. Terzo, cadeva nella classica tentazione di «riformare la riforma» e disperdeva tutti gli sforzi compiuti dai Comuni con il Rei, impedendo così di far fruttare l'esperienza maturata fino ad allora.

Il testo del decreto presentato in Parlamento nel gennaio 2019, però, si rivelò assai diverso rispetto alle attese. Infatti, assegnò un ruolo paritario ai percorsi d'inclusione lavorativa e a quelli d'inclusione sociale, rimettendo così in una posizione di rilievo i Comuni. Inoltre, venne mantenuta l'organizzazione dei percorsi d'inclusione sociale di titolarità comunale prevista dal Rei, del quale – come anticipato – si confermò (aumentandolo) pure lo stanziamento a questi destinato, affiancandolo a un ingente finanziamento per i Cpi.

4.1. Il passato condiziona il futuro

Perché è stata cambiata decisamente la rotta? Si possono cogliere almeno due aspetti, riguardanti rispettivamente l'eredità del recente passato e le interazioni tra i diversi soggetti. Comincio dalla prima. A mio parere un ruolo di spicco è stato rivestito dal già menzionato fenomeno della *path-dependence*, cioè dei meccanismi attraverso i quali le politiche pubbliche in essere condizionano le possibilità di cambiamento, spingendo i nuovi Governi verso scelte coerenti con l'impostazione ereditata dai predecessori. Semplicemente, nutro forti dubbi sul fatto che, se ci si fosse trovati a costruire il Reddito di cittadinanza cominciando da zero, sarebbe stata introdotta la parte d'inclusione sociale (o, quantomeno, che le sarebbe stato attribuito il medesimo rilievo assegnatole dal Rei).

Invece, questa esisteva ed eliminare interventi già presenti nei territori, accompagnati da una struttura finanziaria e di *governance*

definita, sarebbe risultato piuttosto complesso. Si sarebbe dovuto sopprimere il nuovo fondo strutturale riservato ai servizi sociali comunali, operazione destinata – come sempre accade per la cancellazione di stanziamenti già previsti – ad acquistare visibilità e a sollevare critiche e opposizioni. I costi politici, dunque, sarebbero stati significativi. Peraltro, si sarebbe anche trattato d'interrompere il particolare sforzo avviato con il Rei dal ministero del welfare per offrire ai territori affiancamento e supporto tecnico nella realizzazione dei percorsi d'inclusione sociale²²⁶. La qualità di tale ampio lavoro, inedito per lo Stato centrale, fu apprezzata da coloro i quali erano impegnati nell'elaborazione del Rdc.

4.2. Le relazioni tra gli attori

Il mio punto di osservazione su quanto avvenuto durante l'elaborazione del decreto mi permette di segnalare il peso delle interazioni intercorse tra i soggetti a vario titolo coinvolti in quella fase nel cambiamento del progetto del Rdc, ma non d'individuare precisi nessi causali. Posso, dunque, esclusivamente sottolineare alcuni aspetti, da collocare nel contesto di allora (cfr. cap. 5).

Sino alla presentazione del decreto, la mappa delle relazioni era piuttosto semplice: i consulenti del Movimento cinque stelle impegnati nella sua stesura avevano lavorato fianco a fianco con i tecnici del ministero del welfare e, all'esterno, avevano interagito esclusivamente con l'Alleanza; invece, come detto, i soggetti coinvolti aumentarono vistosamente a partire dall'avvio della discussione parlamentare. Continuava, inoltre, ad essere presente una parte significativa della comunità epistemica che aveva disegnato il Rei. Infatti, le persone del ministero e dell'Alleanza erano le stesse che avevano preso parte alla sua elaborazione, condividendo il rilievo attribuito ai percorsi d'inclusione sociale (cfr. cap. 4). Questa era la posizione, peraltro, anche della quasi totalità degli esperti e degli addetti ai lavori, che segnalavano la propria preoccupazione per lo scenario che pareva prefigurarsi.

Il bilanciamento tra il ruolo dell'inclusione sociale e di quella lavorativa è una questione che ha sempre rivestito una notevole importanza nella mente di ognuno dei soggetti in campo. A caratterizzare le loro interazioni in proposito è stato un clima ben lontano dall'arroventata bagarre politica creatasi intorno al Reddito di cittadinanza. I tecnici del ministero hanno messo le proprie significative competenze a disposizione degli estensori del decreto, assumendone plasticamente le priorità e – allo stesso tempo – costruendo con loro una fruttuosa interlocuzione, utile al miglioramento della misura. L'Alleanza ha effettuato un'intensa attività di persuasione a favore dell'inclusione sociale, attraverso ogni

possibile canale formale e informale, con l'abituale stile costruttivo e mai polemico, antepoendo la volontà di essere propositiva a quella di entrare in contrapposizione. I consulenti del M5S, da parte loro, hanno mostrato una notevole disponibilità all'ascolto, con il particolare valore che sempre riveste la capacità di mettere in discussione le proprie idee. Valore che appare ancor più apprezzabile alla luce dell'atteggiamento di chiusura e contrapposizione fatto proprio, al contrario, dai leader del Governo e del Movimento.

5. *Un infuocato dibattito su una misura immaginaria*

Le sostanziali modifiche apportate al disegno del Rdc, tuttavia, non trovarono riscontro nella strategia comunicativa del Governo e del M5S. La sua introduzione, infatti, fu accompagnata da un vero e proprio bombardamento mediatico che lo raffigurava esclusivamente come un intervento d'inclusione lavorativa, ignorandone la componente d'inclusione sociale. Emblematico è lo slogan scelto come incipit di tutti i documenti, i siti e le comunicazioni istituzionali: «Reddito di cittadinanza, una rivoluzione nel mondo del lavoro». Nondimeno, le slide distribuite in occasione della sua prima presentazione ai media lo definiscono «una misura di reinserimento nel mondo del lavoro che serve a integrare i redditi familiari»²²⁷. Gli esempi potrebbero continuare a lungo, ma il punto da sottolineare è il seguente: a venire promosso presso l'opinione pubblica non fu il Reddito effettivamente approvato bensì la storica proposta del Movimento, fondata appunto sul binomio povertà/lavoro. Coerentemente, venne ampiamente diffusa l'aspettativa che grazie alla nuova misura i poveri avrebbero trovato un'occupazione.

Comprendere gli effettivi contenuti del Reddito, tuttavia, è risultato per lungo tempo estremamente complicato ai più, inclusa l'ampia maggioranza degli esperti. La parte della normativa riguardante i percorsi d'inclusione, infatti, era scritta in modo poco chiaro e decifrabile, e i documenti ufficiali che l'accompagnavano non offrivano ulteriori elementi. Il bandolo della matassa poteva venire sciolto solo da chi si muoveva nel *policy-making* romano e aveva accesso a informazioni e contatti privilegiati. Noi dell'Alleanza – che pure eravamo in questa posizione – abbiamo comunque avuto bisogno di un periodo non breve per cogliere il reale significato delle nuove disposizioni: non a caso nel documento che rendemmo noto poco dopo la presentazione del decreto ne criticammo – sbagliando – il ruolo preponderante assegnato all'inclusione lavorativa²²⁸.

Dunque, l'Esecutivo affermava di aver introdotto una misura diversa da quella che in effetti era stata varata, ma venire a conoscenza del

reale profilo del Rdc risultava arduo. Peraltro, tanto l'insistenza sulla centratura lavorativa quanto la sua coerenza con la proposta originaria del Movimento – divenuta piuttosto nota negli anni precedenti – non spingevano a mettere in discussione la descrizione del Reddito fatta dal Governo. I mezzi di comunicazione e le altre forze politiche, pertanto, la presero sostanzialmente per buona. Se si aggiunge che la nuova prestazione si trovava al centro dell'attenzione dei media, il risultato è presto detto: un infuocato dibattito sull'(inesistente) eccessivo schiacciamento del Rdc verso la dimensione lavoristica, accompagnato da virulenti attacchi dell'opposizione alla maggioranza per scelte che quest'ultima non aveva compiuto, ma dichiarava di avere fatto. In sintesi, un cortocircuito surreale.

Per dare l'idea della nebbia nella quale si era immersi si pensi che, nei vari incontri – tenutisi in diverse parti d'Italia con operatori, associazioni e amministratori locali – ai quali partecipai nei mesi successivi all'introduzione del Rdc, mi veniva regolarmente chiesto: «ma i servizi sociali del Rei non erano stati cancellati?». Infatti, quando spiegavo che erano stati mantenuti riscontravo immancabilmente lo stupore nei presenti, che pure erano addetti ai lavori.

Circa le ragioni della scelta comunicativa compiuta si possono fare alcune ipotesi, partendo dalle esigenze identitarie del Movimento. Quello di trovare un lavoro ai poveri aveva costituito un obiettivo fondamentale con cui i Cinque stelle avevano, da sempre, sostenuto la necessità d'introdurre il Reddito di cittadinanza, la loro proposta maggiormente rappresentativa (cfr. cap. 6): rinunciarvi sarebbe stato complesso. Inoltre, per il M5S era vitale segnare una profonda cesura con la stagione politica precedente, della quale il Rei era figlio. La centratura lavoristica rappresentava un messaggio di rottura rispetto a quest'ultimo, che vi assegnava minore rilievo. Bisogna poi considerare i rapporti con il partner di Governo di allora, la Lega, che aveva sempre manifestato la propria avversione al Rdc perché lo riteneva una misura di stampo eccessivamente assistenzialista. Valorizzarlo in quanto intervento per incrementare l'occupazione ne migliorava la «digeribilità» per questa forza politica.

Promuovere una riforma per quello che non è e sollevare aspettative irrealizzabili (in questo caso il lavoro per i poveri) può, dunque, consentire di soddisfare diverse esigenze politiche nell'immediato. Nel tempo, però, le cose sono inevitabilmente destinate a complicarsi, come si vedrà nel prossimo capitolo.

6. Ideali, interessi o confusione?

Il percorso che porta una persona a ricevere una prestazione comincia con la raccolta delle informazioni necessarie alla presentazione della domanda e con il suo effettivo espletamento. Il modo in cui il sistema di welfare organizza questi passaggi può facilitare, o ostacolare, la possibilità di inoltrare la richiesta. Ha, inoltre, un altro risvolto: permette all'utente di identificare l'ente che gli fornisce la risposta. La vicenda delle politiche contro la povertà in proposito è particolarmente significativa.

Nella trasformazione del Rei in Rdc – si è visto – sono stati mantenuti i percorsi d'inclusione sociale di responsabilità dei Comuni. Questi ultimi, invece, hanno perso il loro ruolo di primo approdo per la popolazione interessata: se in precedenza recarsi lì costituiva il passaggio obbligato per richiedere la misura, ora lo si fa solo in alcuni casi (se si viene indirizzati ai percorsi sociali) e dopo l'eventuale accettazione della domanda. Il Rei, viceversa, prevedeva la presenza dei Punti unici di accesso comunali, appositi sportelli dove le persone potevano chiedere delucidazioni sull'iter da compiere, sulla compilazione della relativa modulistica o, prima ancora, cercare di capire se rientrassero tra gli aventi diritto, e così via. I Punti comunali erano anche il luogo nel quale presentare la domanda. Nel Rdc, al contrario, questa viene ricevuta da Caf, patronati e Poste (oppure trasmessa online). Tali enti detengono esclusivamente la competenza amministrativa di caricare la richiesta, mentre non è più previsto alcun servizio di informazione e orientamento da parte delle istituzioni pubbliche²²⁹; sono i Comuni, infatti, gli unici soggetti pubblici che – grazie al loro radicamento territoriale – possono svolgere tale funzione.

Così facendo, questi ultimi sono stati alleggeriti da un onere burocratico, la ricezione delle domande, che si era rivelato piuttosto impegnativo in occasione del Rei e avrebbe potuto distoglierli dai loro specifici compiti di sostegno alle famiglie in povertà. In parallelo, però, è venuta meno una delle loro peculiari e principali mansioni, quella di orientamento. Si tratta di attività differenti e separabili: si sarebbero, dunque, potuti alleggerire i Comuni dalla gestione delle richieste mantenendo in essere gli sportelli informativo/consulenziali. La rinuncia a farlo ha contribuito a costruire un sistema che non aiuta adeguatamente i più deboli tra i poveri a richiedere il Rdc. Infatti, in tutti i Paesi europei la scarsità di informazioni e di orientamento sulla presentazione della domanda costituisce uno dei fattori che ne ostacola maggiormente l'inoltro da parte dei soggetti più fragili dal punto di vista culturale e delle reti di relazione²³⁰.

Il Governo non ha esplicitato alcuna motivazione a fondamento del disegno illustrato. In proposito si possono avanzare varie ipotesi – ognuna assolutamente plausibile – che si riferiscono alle principali

abituale cause delle scelte politiche: il perseguimento di un ideale (la ricerca delle migliori soluzioni per la popolazione interessata), quello dei propri interessi (il tentativo di massimizzare il consenso) e l'esito della confusione che può circondare il processo decisionale. Osserviamole in dettaglio.

6.1. Ipotesi «ideali»: evitare lo stigma

Una possibilità è legata alla percezione dei servizi sociali comunali come «luogo per gli ultimi». Il Movimento cinque stelle ha sempre sostenuto che presentare le domande presso i Comuni fa sentire marginali i richiedenti, li stigmatizza e quindi li allontana. Dunque, se si vuole raggiungere la fascia più ampia possibile di popolazione – compresi diversi individui che non si considerano poveri e/o che sono inaspettatamente caduti in questo stato – non bisogna prevedere un passaggio iniziale nei Comuni. Sullo sfondo c'è la storica dialettica tra chi vede nel welfare municipale una risposta per una vasta parte della comunità – è l'impostazione, ad esempio, della legge quadro sui servizi e sugli interventi sociali (l. 328/2000) – e chi lo ritiene rivolto esclusivamente ai più svantaggiati, come il Movimento. In quest'ultima prospettiva, la scelta compiuta faciliterebbe la presentazione della domanda da parte di un maggior numero di persone.

6.2. Ipotesi «interessi»: rendere chiaro al cittadino chi ha deciso di aiutarlo

Diversa è l'interpretazione in chiave di consenso. Il ruolo del Comune come attore pubblico che eroga interventi sociali nel territorio è abitualmente riconosciuto dalla popolazione. Dunque, inoltrare qui la domanda può facilmente indurre a pensare di ricevere il beneficio grazie alle scelte dell'amministrazione locale; il cittadino, ovviamente, non è tenuto a conoscere la titolarità istituzionale delle prestazioni di welfare. Se si consegna la richiesta a Caf, Poste o patronato, invece, la percezione è sicuramente quella di una misura che proviene dallo Stato e, quindi, dai soggetti del Governo nazionale. L'obiettivo, in tal caso, è far sì che all'utente risulti ben chiaro quali sono le forze politiche che hanno deciso di aiutarlo. Da questo punto di vista, il precedente del Rdc consiste nella Social card introdotta nel 2008 dall'esecutivo Berlusconi, che prevedeva infatti di recarsi in posta per fare domanda. Si consideri anche che il M5S, il promotore del Reddito, governa in un numero estremamente limitato di Comuni.

6.3. Ipotesi «confusione»: eccessiva fretta e troppe questioni da affrontare

Si è già detto dell'affannosa fase di revisione della misura dopo la presentazione del relativo decreto in Parlamento. In quelle settimane,

i temi in discussione erano numerosi e complessi, e il clima piuttosto caotico. L'Alleanza – così come altri – cercò di far passare l'idea che si sarebbero potuti sgravare i Comuni dalla raccolta delle richieste senza togliere loro la funzione d'informazione e orientamento, ma non vi riuscì. Il tempo era poco e le questioni sul tappeto tante (e spinose): non era possibile approfondirle tutte e questa non venne ritenuta prioritariamente meritevole di attenzione. Nel dibattito sul decreto, dunque, non si superò mai l'impostazione «Comuni sì o Comuni no» nella fase di contatto iniziale e le due attività continuarono a essere percepite come inscindibilmente legate, senza fare le debite distinzioni. Mi è rimasto il dubbio che, se avessimo avuto più tempo e l'occasione di spiegarla con un po' di calma, la nostra posizione forse sarebbe stata accolta. In effetti, questo è ciò che è avvenuto per vari altri temi che hanno suscitato maggiore interesse²³¹.

208 Ranci, C., Pavolini, E. (2015), *Le politiche di welfare*, Il Mulino, Bologna.

209 Il Rei affida ai Cpi la responsabilità dei percorsi d'inclusione lavorativa ma, a differenza del Rdc, non riserva a questi finanziamenti specifici. Nel suo periodo di vigenza, era stato poi previsto un ridotto inserimento di personale aggiuntivo dedicato agli utenti della misura (600 operatori), peraltro non concretizzatosi.

210 Il fondo per i servizi sociali impegnati nel contrasto alla povertà ammonta a 587 milioni di euro nel 2020 e 615 a decorrere dal 2021, cifre sostanzialmente analoghe agli importi dell'altro fondo sociale nazionale principale, quello per la non autosufficienza (a sua volta al massimo storico), destinato però in prevalenza a trasferimenti monetari. Nessun settore delle politiche sociali aveva mai avuto un fondo nazionale per servizi di tale estensione. Al finanziamento dei percorsi d'inclusione sociale concorrono, inoltre, le risorse del PON inclusione, aggiuntive rispetto a quelle previste sinora e pari a 162 milioni annui nel periodo 2019-2021. Per quanto riguarda i Centri per l'impiego, gli stanziamenti ammontano a 551 milioni di euro nel 2020 e 570 nel 2021.

211 Qui – come in tutto il capitolo – mi riferisco esclusivamente alla destinazione di stanziamenti per i servizi alla persona, non all'utilizzo che ne è stato previsto. In proposito, bisogna ricordare le perplessità sollevate da alcuni aspetti della rete territoriale dei servizi predisposta con il Rdc. Sul punto si rimanda a Gori, C. (2019), *Il welfare dei servizi in Reddito di cittadinanza*, in «Welforum», 3 maggio (www.welforum.it).

212 Bosi, P. (2008), *L'irresistibile attrazione dei trasferimenti monetari*, in Guerzoni, L. (a cura di), *La riforma del welfare. Dieci anni dopo la «Commissione Onofri»*, Il Mulino, Bologna, pp. 81-104.

213 Castiglioni, M., Dalla Zuanna, G. (2017), «*La famiglia è in crisi*». Falso, Laterza, Bari-Roma.

214 Gori, C., Madama, I. (2008), *Le politiche socioassistenziali*, in Guerzoni (a cura di), *La riforma del welfare* cit., pp. 425-440.

215 Paci, M. (1989), *Pubblico e privato nei moderni sistemi di welfare*, Liguori, Napoli.

216 Kingdon, J.W. (1984), *Agendas, alternatives, and public policies*, Little Brown, Boston.

217 Mi permetto di ricordare la sezione Politiche sociali dell'Istituto per la ricerca sociale di Milano, nata negli anni '70, guidata da Emanuele Ranci Ortigosa, dove ho trascorso periodi fondamentali per la mia formazione e con cui ancora collaboro.

218 Busilacchi, G. (2013), *Welfare e diritto al reddito. Le politiche di reddito minimo nell'Europa a 27*, FrancoAngeli, Milano.

219 Gambardella, D., Morlicchio, E., Accorinti, M. (2013), *L'illusione riformista delle politiche di assistenza in Italia*, in Kazepov, Y., Barberis, E. (a cura di), *Il welfare frammentato*, Carocci, Roma, pp. 134-163.

220 In precedenza, l'Alleanza aveva ottenuto che lo status di livello essenziale delle prestazioni venisse attribuito anche ai servizi sociali mentre nel disegno di legge delega inizialmente presentato dal Governo era previsto esclusivamente per i contributi monetari.

221 Hall, P.A. (1993), *Policy paradigms, social learning and the state: the case of economic policymaking in Britain*, in «Comparative politics», 25, 3, pp. 275-296.

222 Nel Memorandum si prevedeva di destinare ai servizi il 15% dello stanziamento complessivo destinato al Rei, percentuale portata – nella successiva legge di bilancio del Governo di centro-sinistra – al 20% (il valore richiesto dall'Alleanza), parallelamente all'incremento del finanziamento globale per la misura.

223 Rastello, L. (2013), *I buoni*, Chiarelettere, Milano.

224 Clairemont Ferrand (2018), *L'associazione vicina al Pd 'Alleanza Contro la Povertà' si schiera contro il Reddito di Cittadinanza. Perché?*, in «Silenzi e falsità», 6 dicembre; (www.silenziefalsita.it). Il titolo dell'articolo richiama anche la questione del rapporto tra Alleanza e Partito democratico (cfr. cap. 5).

225 Trivellato, U., Spano, P., Zanini, N. (2016), *Imparare dall'esperienza: l'Italia*, in Gori C. et al., *Il Reddito d'inclusione sociale (Reis). La proposta dell'Alleanza contro la povertà in Italia*, Il Mulino, Bologna, pp. 437-488; Sacchi, S., con la collaborazione di Natili, M. (2016), *Imparare dall'esperienza: l'Europa*, ivi, pp. 489-519.

226 Mi riferisco al pacchetto di attività realizzate dal ministero del welfare in collaborazione con i consulenti della Banca mondiale, coerenti con uno dei punti del Memorandum tra Governo e Alleanza contro la povertà, che prevedeva per l'appunto l'individuazione di una struttura nazionale permanente per l'affiancamento e il supporto tecnico alle amministrazioni territoriali coinvolte nel Rei. Si tratta di attività quali la predisposizione di linee guida, percorsi di accompagnamento tecnico alle Regioni, la costruzione di un nuovo sistema informativo ed altro. Cfr. Berliri, C., Marini, A. (2018), *Il «cantiere Reis» e la collaborazione con i territori*, in Caritas Italiana (a cura di), *Povertà in attesa. Rapporto 2018 su povertà e politiche di contrasto in Italia*, Maggioli, Rimini, pp. 257-271.

227 Conferenza stampa del Presidente del Consiglio Conte e dei vicepresidenti Di Maio e Salvini di presentazione del decreto d'urgenza contenente le disposizioni in materia di Reddito di cittadinanza e Quota 100, Palazzo Chigi, Roma, 17 gennaio 2019.

228 Alleanza contro la povertà in Italia (2019), *Maggiori risorse peggiori risposte. La posizione dell'Alleanza contro la povertà in Italia sul Reddito di cittadinanza*, Roma, 24 gennaio.

229 Il Governo ha realizzato alcune campagne pubbliche – a mezzo televisione, web e altri strumenti di comunicazione – per far conoscere il Rdc all'intera popolazione; inoltre, se si considera anche la grande attenzione politica e mediatica ricevuta, la diffusione dell'informazione sull'esistenza del Rdc è stata notevole e superiore a quanto avviene abitualmente negli altri Paesi per le misure contro la povertà. Una finalità diversa, invece, è quella di facilitare la presentazione della richiesta da parte

delle persone più vulnerabili.

230 Matsaganis, M., Paulus, A., Sutherland, H. (2008), *The take-up of social benefits*, European Observatory on the Social Situation and Demography. Research Note n. 5/2018, European Commission, Bruxelles.

231 Avere poco tempo a disposizione e trovarsi di fronte a molteplici temi in competizione per ricevere l'attenzione del decisore rappresentano due tratti caratterizzanti del modello decisionale denominato «bidone della spazzatura». Cfr. Cohen, M.D., March, J.G., Olsen, J.P. (1972), *A garbage can model of organizational choice*, in «Administrative Science Quarterly», 71, 1, pp. 1-25.

9.

Le assenze e le retoriche

Per delineare il quadro della nascita di una riforma non basta guardare alle scelte che ne hanno determinato il disegno, si deve allargare la visuale fino a includere ulteriori – e cruciali – elementi. Da una parte è necessario mettere a fuoco i temi rivelatisi impossibili da discutere in modo opportuno durante la sua elaborazione, dall'altra bisogna soffermarsi sulle retoriche utilizzate per promuoverla presso l'opinione pubblica.

1. Questioni intrattabili

Alcuni aspetti cruciali del contrasto alla povertà si sono rivelati vere e proprie «questioni intrattabili»²³² nel dibattito politico. Ciò significa che si è accuratamente evitato di affrontarle oppure che, non appena si è provato a farlo, si è compiuta una precipitosa marcia indietro per timore delle reazioni suscitate o, ancora, che le si è tematizzate su un piano strettamente demagogico e senza alcun riferimento ai dati di fatto. Diverse le dinamiche ma uguale l'esito: l'impossibilità di aprire un confronto capace anche solo di sfiorare gli effettivi contenuti di tali argomenti. Peccato, però, che si tratti di temi il cui rilievo non è destinato a diminuire in futuro.

1.1. I criteri di accesso per gli stranieri

La questione intrattabile per antonomasia consiste nella definizione dei criteri che determinano l'accesso alle misure da parte dei cittadini stranieri. Si è oscillato tra l'eludere la materia (Rei) e l'affrontarla in maniera virulenta e lontana dai dati di realtà, ricorrendo alla logica del capro espiatorio (Rdc), come discusso nel cap. 7.

1.2. La ricomposizione della spesa

Teoria e pratica della ricomposizione

Quest'operazione sarebbe dovuta consistere nel finanziare parzialmente le nuove misure contro la povertà recuperando alcune risorse dagli interventi che, pur con dichiarate finalità assistenziali, cioè di sostegno a fasce della popolazione che versano in condizioni economiche disagiate, di fatto destinano una parte non irrilevante dei propri stanziamenti a famiglie ben lontane da tale situazione²³³. In linea generale, visti i vincoli del bilancio pubblico e l'ampia diffusione della povertà, è difficile negare la natura equitativa di un simile spostamento. La strategia della ricomposizione, inoltre, potrebbe essere applicata anche al complessivo sistema di welfare: si tratterebbe di trasferire stanziamenti da voci di spesa che non rispondono a effettivi bisogni (o lo fanno meno che in passato a causa delle trasformazioni sociali avvenute) ad altre palesemente sottofinanziate (ad esempio, le varie politiche a favore dei giovani o gli interventi rivolti alle persone anziane non autosufficienti)²³⁴.

Passando dalla teoria alla pratica, però, il quadro cambia radicalmente e sempre per lo stesso motivo: qualunque azione sottrattiva – cioè che tolga qualcosa a qualcuno – risulta ingestibile a livello politico. Innanzitutto, gli interventi sottrattivi sono sempre più visibili e destano nell'opinione pubblica un clamore maggiore anche rispetto alle migliori azioni aggiuntive, cioè di incremento dei fondi. Infatti, la popolazione risulta più sensibile a ciò che si toglie piuttosto che a quello che si aggiunge, e il riconoscimento nei confronti di un Governo per un'addizione è sempre minore del risentimento per una sottrazione²³⁵. Questo tratto della psicologia collettiva, valido ovunque, si somma alle peculiarità italiane: l'incapacità – storicamente radicata – dei Governi eletti di effettuare operazioni sottrattive e, dunque, la disabitudine dell'opinione pubblica a sperimentarle. Non a caso, i principali interventi di contenimento del budget in materia di welfare, quelli riguardanti le pensioni, sono stati realizzati da Esecutivi tecnici (presieduti da Dini nel 1995 e da Monti nel 2011) e un decennio di tentativi di razionalizzazione del bilancio pubblico attraverso la *spending review* non ha prodotto risultati.

Prima strada: «la questione non sussiste»

Nel periodo discusso l'intrattabilità della questione si è manifestata in forme opposte: la negazione della sua esistenza e l'immediato fallimento del tentativo di affrontarla. Il primo caso ha riguardato il Rdc, il cui cospicuo stanziamento è stato ottenuto perlopiù attraverso un incremento del deficit – quindi spostandone l'onere sui bilanci degli anni successivi –, mentre la coalizione Lega-Cinque stelle non ha mai valutato l'opzione d'intervenire sulla spesa in essere. Durante la

preparazione della manovra di bilancio che ha introdotto il Reddito di cittadinanza (quella per il 2019), invece, il tema centrale è stato il negoziato con la Commissione europea sugli spazi disponibili di estensione del deficit. Il primo Governo Conte ha così sostenuto un'opinione peraltro piuttosto diffusa: l'ostacolo da superare non consiste nella difficoltà italiana di governare il bilancio pubblico bensì nei vincoli posti dall'Unione europea alla possibilità di espanderlo ulteriormente. È una diversa applicazione del già citato meccanismo del capro espiatorio: il problema non è il nostro Paese che spende male bensì l'Europa che gli impedisce di farlo quanto vorrebbe.

Seconda strada: «la questione sussiste ma è ingestibile politicamente»

Un tentativo di ricomposizione della spesa era stato fatto in precedenza dal centro-sinistra. Il finanziamento iniziale per il Rei, previsto a fine 2015 nella legge di bilancio per l'anno successivo, era limitato (e nettamente più basso rispetto a quello del successivo Rdc). Il disegno di legge delega presentato dal Governo nel successivo mese di febbraio conteneva una parte dedicata appunto al «riordino delle prestazioni sociali», che avrebbe permesso di recuperare ulteriori risorse da destinare alla nascente misura. Ma l'intenzione di mettere mano a questo delicato dossier è venuta meno non appena si è diffusa nel circuito mediatico l'ipotesi di farlo vincolando, in alcuni casi, la possibilità di ricevere le pensioni di reversibilità alle condizioni economiche dei percettori, a differenza di quanto accaduto sino ad allora²³⁶. Il profilo dei beneficiari, principalmente vedove, fa sì che, tra le diverse voci della spesa assistenziale²³⁷, questa abbia il maggiore impatto emotivo: ciò aiuta a comprendere tanto la grande attenzione ricevuta dai mezzi di comunicazione, che ignorarono le altre, quanto il tenore delle reazioni suscitate. Infatti, prese rapidamente corpo una vocante protesta nei media e sul web, così come nella politica, compresi ampi settori della maggioranza, contro l'intenzione di «fare cassa sulla pelle delle vedove» (per sintetizzare i titoli dei tanti pezzi apparsi su siti e giornali).

Il tema è, senza dubbio, complesso tecnicamente e delicato eticamente. In sintesi, a fronte di molti beneficiari che ricevono una giusta tutela, il vasto universo della reversibilità ne comprende anche alcuni che ottengono benefici in modo iniquo; poiché tali prestazioni assorbono complessivamente un elevato ammontare di risorse, l'entità dei finanziamenti destinati a questi ultimi è significativa²³⁸. Così come per le altre voci della spesa assistenziale, basterebbe poter avviare una discussione fondata su dati di fatto e sulla specificità delle diverse situazioni coinvolte. In effetti, il disegno di legge delega indicava esclusivamente l'intenzione di occuparsi della materia mentre la modalità era ancora da definire. Davanti alle vibranti reazioni

suscitate, però, in una decina di giorni il Governo ha compiuto una rapida e definitiva retromarcia, abbandonando ogni ipotesi di occuparsi non solo delle pensioni di reversibilità, ma di qualunque intervento di riordino della spesa assistenziale²³⁹.

Tuttavia, la questione della ricomposizione della spesa rimane inevitabilmente sul tappeto. Infatti, l'intreccio tra i vincoli di bilancio esistenti e l'ampiezza delle aree di bisogno attualmente lasciate scoperte dal nostro sistema di welfare rende complesso immaginare di poterlo modificare, rendendolo più capace di rispondere all'evoluzione della società italiana, senza passare attraverso interventi ispirati alla logica della ricomposizione.

L'esperienza del Rei offre un suggerimento per il futuro. In quell'occasione, l'introduzione del reddito minimo e l'ipotesi di finanziarlo tramite il riordino della spesa assistenziale furono percepite dall'opinione pubblica come due vicende separate. Prima fu presentata la decisione di varare la misura (addizione) e poi venne prospettata la possibilità d'incrementarne la dotazione finanziaria recuperando fondi da altre voci di bilancio (sottrazione). Ma se è percepita come un'azione a sé stante, qualunque operazione sottrattiva è destinata a essere perdente. Probabilmente la strada migliore da tentare consiste nel presentare addizioni e sottrazioni insieme e nel farle diventare, anche percettivamente, parte dello stesso pacchetto. Il messaggio, dunque, non dovrebbe consistere nel fatto che si vogliono effettuare sottrazioni di per sé bensì che, se non si toglie ad alcuni, non si può dare ad altri²⁴⁰. Dunque, le sottrazioni come condizione necessaria, e inevitabile, per le addizioni. Cosa che poi è la realtà.

1.3. Le differenze tra Nord e Sud

Ugualmente intrattabili si sono rivelate le implicazioni delle elevate differenze territoriali nel costo della vita, in particolare tra il Settentrione e il Meridione, che in Italia sono da sempre presenti e tra le più alte al mondo²⁴¹. L'interrogativo che ne discende è noto: le soglie economiche di accesso al reddito minimo devono essere uniche in tutto il Paese, variando quindi esclusivamente in base alla dimensione della famiglia, oppure devono cambiare anche geograficamente, così da riflettere le differenze nel costo della vita? La risposta influenza non solo la possibilità di ricevere la misura ma anche l'entità dell'importo²⁴².

Le opzioni e le loro ragioni

La mappa del confronto intellettuale in merito è chiara. Alcuni propendono per le soglie diversificate geograficamente poiché ritengono che le forti variazioni nei prezzi esistenti tra Nord e Sud rendano differente l'ammontare di risorse necessarie ad assicurare

l'insieme di beni e servizi che consentono un'esistenza dignitosa, il cui ottenimento costituisce l'obiettivo del reddito minimo. In pratica, si tratterebbe di prevedere soglie di accesso più elevate e livello degli importi maggiori nel Settentrione, dove il costo della vita è superiore²⁴³.

Altri, invece, non concordano perché pensano che in tal modo si accrescerebbe la disuguaglianza tra le aree ricche e le aree povere del Paese. In queste ultime, come anticipato, gli utenti riceverebbero contributi di minor ammontare poiché, per l'appunto, il costo della vita è inferiore. In genere, però, in tali territori si registra anche una maggiore arretratezza nella fornitura dei servizi pubblici, in termini di quantità e/o qualità (sanità, servizi sociali, trasporti, istruzione, comunicazione e così via). Ecco l'argomento principale portato a sostegno delle soglie uniche: contributi economici superiori al costo della vita sarebbero necessari nelle aree economicamente deboli per «remunerare» le maggiori spese private da sostenere a causa della minor disponibilità di servizi pubblici. Adottando le soglie differenziate, al contrario, le zone meno sviluppate del Paese cumulerebbero l'accentuata debolezza dei servizi pubblici con contributi economici più bassi²⁴⁴.

A giudizio dei sostenitori delle soglie differenziate, per contro, quelle uniche sottovaluterebbero l'incidenza delle differenze territoriali nel costo della vita che, essendo ben più elevato al Nord, lo metterebbe in posizione di svantaggio²⁴⁵. Secondo loro, inoltre, l'argomentazione riguardante la minore qualità/quantità dei servizi pubblici meridionali – elaborata nel dibattito riferito ai complessivi interventi di sviluppo del Meridione ed «esportata» in quello sul reddito minimo – trascura le specificità delle nuove politiche contro la povertà, a partire dall'investimento senza precedenti previsto per i servizi di welfare locale che dovrebbe proprio ridurre il ritardo del Sud in materia²⁴⁶.

Decidere senza discutere

Le scelte effettivamente compiute dai diversi Governi sono state univoche: sia il Rei sia il Rdc utilizzano soglie uguali in tutto il Paese. Tuttavia, il denso confronto di merito richiamato sopra è rimasto confinato tra i tecnici e non ha avuto alcun peso nell'influenzare le decisioni politiche. Nel dibattito pubblico, invece, si è verificata una convergenza nell'evitare di affrontare il tema, agendo come se non vi fosse altra possibilità che il ricorso alle soglie uniche. È qui che risiede l'intrattabilità della questione: a prevalere non sono stati gli argomenti di coloro che le privilegiano rispetto a quelle differenziate, bensì il comune sentire di non aprire un dibattito sulle possibili alternative.

Negli esponenti politici, sindacali e associativi, ho individuato due

tipologie di comportamento all'origine di quest'orientamento condiviso. La prima fa della predilezione per le soglie uniche una «questione auto-evidente», una sorta di riflesso condizionato che la considera la sola opzione in grado di tutelare il Sud, la cui scelta non ha bisogno di essere motivata, né a sé né agli altri. Pertanto, se appena viene accennata l'ipotesi delle soglie differenziate, l'immediata percezione di un potenziale grave danno per il Meridione spinge a una contrapposizione frontale, senza aprire alcuna discussione. Nella seconda tipologia, invece, la questione viene ritenuta «ingestibile»: si tratta di chi, pur nutrendo alcuni dubbi, ritiene il tema troppo rischioso da affrontare a causa delle tensioni che creerebbe innanzitutto all'interno della propria realtà di appartenenza e, quindi, da evitare. Più di un dirigente di soggetti sociali e politici mi ha detto: «io sarei d'accordo sulle soglie differenziate, ma la mia organizzazione non reggerebbe una discussione in proposito».

Questa vicenda rappresenta un caso esemplare della forza di eredità storiche e simboliche nel condizionare il dibattito politico e, di conseguenza, nel rendere impossibile confrontarsi con la realtà. L'intrattabilità della questione, infatti, discende dalle antiche controversie riguardanti la possibilità di differenziare territorialmente gli stipendi nel nostro Paese. I precedenti consistono nelle battaglie in materia di gabbie salariali (che mettevano in relazione il calcolo delle retribuzioni con il costo della vita in un determinato territorio), in vigore in Italia dal 1945 e poi abolite nel 1969 grazie alla forte opposizione di sindacati e lavoratori²⁴⁷, che le giudicavano dannose per il Sud. Da allora la possibilità di adattare il livello delle retribuzioni al costo della vita su base locale è stata fortemente osteggiata, non solo dalle forze sindacali ma dalla gran parte degli attori – politici, sociali e intellettuali – attivi nel dibattito pubblico del nostro Paese. In altre parole, «l'identificazione del tema in misure del passato dai tratti fortemente conflittuali pare aver minato alla base la possibilità di un dibattito sereno sul tema»²⁴⁸.

In breve: eventuali soglie differenziate nel reddito minimo sono vissute come le nuove gabbie salariali e, quindi, la sola idea di cominciare una discussione in merito agita lo spettro di voler cacciare indietro il Mezzogiorno, mettendo a repentaglio i miglioramenti conquistati in passato.

La realtà mescola le carte

Colpisce come l'eredità di una controversia riguardante la storia delle politiche salariali impedisca anche solo l'apertura di un confronto su uno snodo cruciale per il futuro delle politiche contro la povertà. Comunque, qualunque opinione si abbia in merito, è impossibile ignorare le conseguenze paradossali di questo stato di cose. Quello

sulle gabbie salariali è sempre stato un dibattito concentrato sul livello delle remunerazioni nel Mezzogiorno, nel quale le vicende del Nord non avevano sostanzialmente spazio. Ma applicarne l'impostazione al contrasto della povertà, nell'Italia di oggi che conosce una diffusione senza precedenti dell'indigenza nel Settentrione (cfr. cap. 1), equivale a causargli un danno. Infatti, l'individuazione di soglie uniche riduce le possibilità dei poveri che vivono nel Nord di ricevere un sostegno: non potrebbe essere diversamente, poiché assegnare maggiori fondi al Sud significa attribuirne meno a loro²⁴⁹. Tuttavia, questo aspetto non viene colto nel dibattito pubblico proprio perché si tratta di un argomento intrattabile, abitualmente archiviato prima di considerarne le conseguenze concrete. Non se ne esce: mentre le questioni restano intrattabili per la politica, la realtà mescola le carte.

2. Retoriche controverse

Le politiche contro la povertà non avevano mai suscitato in Italia un interesse paragonabile a quello della recente fase storica. Prima di concludere il volume, pertanto, vale la pena d'interrogarsi sull'eredità lasciata alla discussione pubblica del nostro Paese da questo intenso periodo. Nel farlo, mi concentro sulle retoriche impiegate dai Governi che hanno introdotto le misure di reddito minimo, cioè sulle argomentazioni messe in campo per persuadere l'opinione pubblica della bontà delle loro scelte. Mi limito qui a evidenziare alcuni aspetti di fondo anche se il tema meriterebbe ulteriori approfondimenti, a cui spero qualcuno vorrà dedicarsi in futuro. Quest'auspicio, peraltro, riguarda anche tanti argomenti trattati in precedenza.

2.1. Le classi dirigenti italiane non amano parlare di redistribuzione

Per orientarsi tra le retoriche²⁵⁰ utilizzate bisogna, innanzitutto, distinguere le due finalità insite in ogni misura di reddito minimo. Una consiste nel fornire protezione agli strati più vulnerabili della società, attraverso un'azione redistributiva che assegni loro il diritto alle risorse economiche necessarie per uno standard di vita decente. L'altra risiede nel dare agli utenti l'opportunità di modificare la propria traiettoria esistenziale e – idealmente – di uscire dalla povertà; s'intende così promuovere il cambiamento delle loro condizioni di vita grazie ai percorsi d'inclusione sociale e/o lavorativa individuati dai servizi locali di welfare. Diversi, quindi, i messaggi veicolati: «redistribuzione», «protezione» e «diritti» nel primo caso; «opportunità», «promozione» e «cambiamento» nel secondo. Nella concreta realizzazione degli interventi, comunque, gli obiettivi non si escludono l'un l'altro ma sono complementari poiché vengono

perseguiti contestualmente, anche se con modalità e intensità variabili.

Pur con significative differenze, i Governi susseguiti hanno condiviso la medesima linea retorica: sono state, cioè, fortemente enfatizzate le possibilità di cambiamento offerte ai beneficiari, mentre la redistribuzione di risorse per assicurare il diritto a un'esistenza decorosa è stata lasciata sullo sfondo. Privilegiare in modo così deciso un obiettivo rispetto all'altro, però, è stata una scelta e non una necessità, data la complementarità di cui si è detto. Ecco il punto chiave: paradossalmente, la stagione segnata dal più grande sforzo redistributivo mai visto a favore dei più svantaggiati è stata accompagnata – nella comunicazione pubblica – da un netto ridimensionamento della natura redistributiva delle azioni realizzate. Tra gli innumerevoli esempi possibili, basti citare gli slogan ufficiali delle nuove misure: «Rei. Molto più di un reddito: un aiuto, un progetto, un'opportunità concreta!» e «Reddito di cittadinanza, una rivoluzione per il mondo del lavoro»²⁵¹. Il comune oscuramento dell'intento redistributivo a favore della costruzione di opportunità (intese in termini generali o rispetto all'occupazione) appare evidente.

La disamina delle ragioni di quanto avvenuto esula dalle mie intenzioni. In ogni modo, il precedente capitolo ha sottolineato alcuni dei motivi che hanno spinto il primo Governo Conte a presentare il Rdc come un intervento mirato innanzitutto a creare occupazione, a cominciare dall'importanza di questo obiettivo per il M5S²⁵² e dall'ostilità del partner di coalizione, la Lega, verso una misura ritenuta troppo «assistenziale». Per quanto riguarda il Rei, torno alla mia esperienza personale: durante la sua elaborazione fui colpito dallo scarso rilievo attribuito alla redistribuzione da ampia parte degli esponenti del centro-sinistra, che – in una varietà d'incontri e discussioni – si erano focalizzati nettamente sulle occasioni di cambiamento offerte dalla nuova misura ai futuri beneficiari attraverso i servizi del welfare locale. L'aiuto che il contributo economico avrebbe dato nelle spese di tutti i giorni a chi non ha nulla, invece, non veniva quasi mai evocato. Si tratta, probabilmente, di un comportamento conseguente alle storiche difficoltà del centro-sinistra italiano riguardo non solo al contrasto alla povertà, ma anche alle politiche redistributive più in generale. Quali ne siano le cause, il tratto di fondo è chiaro: mentre gli attori in campo sono cambiati, l'atteggiamento verso la redistribuzione è rimasto invariato.

Quanto illustrato non rappresenta, si badi bene, un'eccezione nel panorama internazionale, poiché la resistenza a promuovere le politiche contro la povertà come azione redistributiva ricorre frequentemente nella storia delle misure di reddito minimo nei Paesi occidentali²⁵³. Ciò premesso, le vicende qui discusse sono gravide

d'implicazioni per l'Italia. In termini generali, la difficoltà (o la riluttanza) delle classi dirigenti ad abbracciare gli argomenti pro-redistribuzione spinge a interrogarsi su quale spazio potrà essere riservato in futuro a politiche di questa natura. È noto, altresì, come il nostro Paese in tal senso necessiti di azioni di ampio respiro (di tipo fiscale, ma non solo), che vadano ben oltre la lotta alla povertà²⁵⁴.

Rispetto a quest'ultima, invece, una retorica così sbilanciata sulle opportunità di cambiamento provoca due effetti negativi. Primo, carica le misure di reddito minimo di aspettative che da sole non sono in grado di soddisfare. La possibilità di ottenere un effettivo cambiamento nella vita dei beneficiari dipende, infatti, solo in parte da questi interventi: sono cruciali anche le altre politiche di welfare, il contesto in cui vivono le persone coinvolte e le loro condizioni individuali. Secondo, si sviscerisce il valore dei diritti sociali presso l'opinione pubblica, in quanto non si promuovono le politiche contro la povertà per quella che è, in effetti, la loro primaria ragion d'essere: assicurare ai più deboli il diritto a una vita decente.

2.2. Non bisogna sbagliare il messaggio iniziale

Il precedente capitolo ha rievocato il bombardamento mediatico connesso all'introduzione del Reddito di cittadinanza. Il messaggio, che giungeva forte e chiaro, presentava il Rdc sostanzialmente come una misura d'inclusione lavorativa che avrebbe consentito a molti di trovare un'occupazione. La retorica era del tutto sbilanciata verso le occasioni di cambiamento messe a disposizione, mentre non veniva valorizzata la previsione del diritto a un sostegno economico per un'ampia platea di poveri. L'accentuazione lavoristica, si è visto, non coincideva con la realtà. Da una parte, il Rdc non è affatto una misura centrata esclusivamente sull'inclusione lavorativa. Dall'altra, numerosi poveri non sono in condizione di lavorare oppure non lo sono immediatamente e comunque – anche per chi lo è – le offerte d'impiego debbono effettivamente esistere (ma è difficile che ciò avvenga se mancano adeguate politiche per creare occupazione).

Con il passare del tempo, si è diffusa anche tra i vertici del Movimento cinque stelle la convinzione che il Rdc non possa creare lavoro in assenza di investimenti finalizzati a quest'obiettivo. Trascorso circa un anno dalla sua introduzione, dunque, nella comunicazione pubblica del Rdc si è assistito a una netta virata da parte dei suoi promotori, i quali hanno cominciato a sostenerlo come un intervento redistributivo che consente a tante persone una vita decente grazie al trasferimento monetario offerto; per contro, l'enfasi lavoristica è del tutto scomparsa. In altre parole, si è abbandonata la retorica delle opportunità di cambiamento (attraverso l'occupazione) per abbracciare quella della redistribuzione (grazie al contributo

economico). Tra gli innumerevoli esempi di questo deciso riposizionamento retorico, basti notare che lo slogan «una rivoluzione per il mondo del lavoro» è stato eliminato dal sito del Governo e non compare più in alcuna sede. Analogamente, nel suo messaggio di auguri per il Natale 2019, l'allora leader del M5S, Di Maio, ha rivendicato l'introduzione del Rdc perché «è riuscito ad aiutare quella fascia di popolazione che a lungo è stata ignorata» e «permette alle persone di avere una vita dignitosa». In quello stesso video il tema del lavoro non è stato neppure menzionato²⁵⁵.

Il lascito di un anno d'incessante martellamento mediatico, però, è incancellabile. Bisogna fare i conti con le due conseguenze negative di una retorica del reddito minimo centrata sulle occasioni di cambiamento illustrate sopra: in un sol colpo, sono state create aspettative impossibili da soddisfare in materia di lavoro e si è svilito il valore dei diritti sociali presso l'opinione pubblica, facendoli «sbiadire» nella promozione del Reddito di cittadinanza. Ormai, per i più, il Rdc è una misura innanzitutto d'inserimento occupazionale e il mancato raggiungimento di questo obiettivo ne decreta il fallimento. È troppo tardi per proporlo nella nuova veste d'intervento indirizzato innanzitutto alla tutela dei diritti dei poveri. E, paradossalmente, a farne le spese rischiano di essere proprio questi ultimi. Oggi, in Italia, le politiche a loro destinate coincidono con il Rdc. Pertanto, se il Reddito non serve, sono le stesse politiche contro la povertà a essere ritenute inutili: da tale consequenzialità non si sfugge. Il timore, allora, è che si allarghi la schiera dei detrattori di un welfare per i più svantaggiati in quanto tale, con conseguenze che solo il tempo potrà mostrare.

2.3. Se un tema è la bandiera del tuo avversario, rivendicarlo è difficile

L'enfasi posta sul Rdc dal M5S non è neppure paragonabile a quella attribuita al Rei dal centro-sinistra, che lo ha pubblicizzato in modo veramente ridotto in ogni fase della sua progettazione e realizzazione. Si pensi, ad esempio, a quanto si è verificato durante la campagna elettorale per le politiche del 2018: mentre il M5S insisteva sul Rdc come proposta chiave del proprio programma, il centro-sinistra ha rivendicato assai poco l'introduzione del Rei.

La ricerca delle ragioni di questa macroscopica differenza non può fermarsi alla constatazione dell'investimento ben superiore dedicato al Rdc (8 miliardi annui) rispetto al Rei (2,7 miliardi). Almeno un altro motivo spicca nitidamente: dall'insorgere della crisi economica – nel 2008 – in avanti, il contrasto alla povertà ha rappresentato un obiettivo molto più importante per il Movimento²⁵⁶, che lo ha collocato al centro della sua azione, piuttosto che per il centro-sinistra. E il M5S è sempre stato la prima forza politica ad essere associata alla

volontà d'intervenire per fronteggiare la povertà. La diffusa percezione che il contrasto della povertà fosse «il cavallo di battaglia dei 5 Stelle» non poteva, però, lasciare indifferente il centro-sinistra.

Infatti, l'influenza del M5S figura tra i fattori che hanno spinto il centro-sinistra alla decisione di approvare il Rei ma, allo stesso tempo, proprio il grande rilievo attribuito dal primo alla lotta contro l'indigenza ha causato forme di resistenza a occuparsene in alcuni settori del secondo (cfr. cap. 6). Analogamente, sul piano della retorica pubblica, non era semplice per il centro-sinistra rivendicare la nascita della misura poiché si trattava di un intervento in una materia nella quale il M5S si era maggiormente speso in precedenza, e su cui aveva da tempo sollecitato un'azione. Sarebbe stato, almeno in parte, come ammettere che «avevano ragione loro». La decisione d'introdurre il Rei, dunque, venne scarsamente valorizzata a livello comunicativo.

Il riconoscimento pubblico della paternità del Rei da parte del centro-sinistra ha poi avuto luogo, ma è stato postumo poiché si è verificato durante la sua sostituzione con il Rdc. Solo allora – all'epoca del primo Governo Conte – il centro-sinistra ha promosso con forza e apertamente la sua misura contro la povertà. Lo ha fatto, però, principalmente perché spinto dall'esigenza di contrapporsi alle scelte del suo avversario politico e non per affermare la bontà delle proprie: questa mossa serviva infatti a sostenere che il Rei era più adatto del Rdc ad affrontare la povertà.

Un'ultima osservazione. Nonostante le numerose differenze tra Rei e Rdc – tanto nelle modalità di pubblicizzazione quanto nel disegno – l'esito elettorale è stato analogo: nel voto successivo alla loro introduzione, le forze politiche che l'avevano decisa hanno sperimentato insuccessi di larghe proporzioni²⁵⁷. Puntare sul contrasto della povertà, dunque, non ha assicurato a chi lo ha fatto alcun ritorno in termini di consenso.

3. Meglio non concludere

Sono giunto così al termine del mio viaggio attraverso i tumultuosi anni che hanno visto la costituzione di un nuovo settore del welfare italiano, quello delle politiche contro la povertà; l'epilogo che segue, infatti, tratta un tema differente, cioè le vicende successive alla comparsa della pandemia Covid-19. Nelle pagine precedenti ho voluto mostrare come, qualunque giudizio si formuli sulle singole misure introdotte, sia indiscutibile il carattere fuori dall'ordinarietà di questo periodo storico. Una fase durante la quale la povertà è passata da ambito negletto del nostro welfare ad area oggetto di investimenti cospicui e di attenzione pubblica, lungo un processo di trasformazione

segnato da innumerevoli peculiarità riguardanti gli attori politici e i soggetti sociali in campo, le istituzioni e il ruolo delle idee. Di tutto ciò ho provato a dare conto, a partire dalla mia partecipazione alle vicende illustrate.

Accingendosi a chiudere un libro, un autore generalmente espone alcune conclusioni, nelle quali tira le fila di quanto presentato nei vari capitoli e suggerisce interpretazioni e indicazioni di carattere generale. In questo caso, però, non penso che si possano ancora trarre conclusioni. La ragione è presto detta:

guardando il tutto con occhi più distanti, quello che uno studente di servizio sociale – o anche, crediamo, di storia contemporanea – apprenderà dai libri tra trenta o quarant'anni sarà il fatto che in un'epoca complessa come quella attuale – con un clima politico conflittuale, maggioranze di Governo mutevoli e instabili e carenza di risorse economiche – sia stato possibile portare a termine una grande riforma del nostro welfare²⁵⁸.

Se tale considerazione è vera, molto rimane ancora da capire su quanto è successo e sui messaggi da ricavarne per il futuro.

Due sono le domande di fondo che hanno percorso l'intero testo: «quali sono le condizioni affinché la politica si accorga dei più fragili e disegni risposte consone alle loro esigenze?» e «qual è il ruolo che l'*advocacy* può giocare per costruire un miglior welfare nel nostro Paese?». Credo che su tali cruciali interrogativi si debba continuare a discutere e che confrontarsi con ciò che è avvenuto in occasione della nascita delle politiche contro la povertà rappresenti un passaggio ineludibile per farlo. Con questo libro mi auguro di essere riuscito a offrire un repertorio di riflessioni, spunti e considerazioni utili a tal fine.

232 Schön, D.A., Rein, M. (1994), *Frame reflection. Toward the resolution of intractable policy controversies*, Basic Books, New York.

233 Cfr. Ranci Ortigosa, E. (a cura di, 2016), *Costruiamo il welfare dei diritti*, in «Prospettive Sociali e Sanitarie», 2, primavera.

234 Ferrera, M., Hemerijck, A. (2003), *Recalibrating Europe's welfare regimes*, in Zeitlin, J., Trubek, D.M. (a cura di), *Governing work and welfare in a new economy: european and american experiments*, Oxford University Press, Oxford, pp. 88-128.

235 Kahneman, D., Tversky, A. (1979), *Prospect theory. An analysis of decision under risk*, in «Econometrica», 47 (2), pp. 313-327.

236 Le pensioni di reversibilità sono destinate ad alcuni familiari di un defunto, principalmente il coniuge, sulla base del loro grado di parentela; le condizioni economiche del beneficiario non vengono considerate nel determinare la possibilità di riceverle. L'importo è calcolato come percentuale della pensione del defunto, in base al grado di parentela con lo stesso e alla composizione del nucleo familiare; sono previste riduzioni percentuali in caso di redditi superiori ad alcune soglie. Le

pensioni di reversibilità sono cumulabili con altri trattamenti pensionistici.

237 Le altre menzionate nella relazione tecnica di accompagnamento al disegno di legge delega sono: assegno sociale, integrazione al minimo, maggiorazione sociale del minimo e assegno per il nucleo familiare con tre o più figli minori.

238 La spesa pubblica per la reversibilità ammonta complessivamente a oltre 40 miliardi di euro annui. L'Italia e la Grecia sono, in Europa, i due Paesi nei quali questa voce di spesa risulta più elevata.

239 I media iniziarono a occuparsi del possibile intervento sulle pensioni di reversibilità il 13 febbraio 2016 e la polemica montò rapidamente. Nei giorni successivi alcuni componenti del Governo emisero comunicati sulla linea di quello del ministro del welfare, che teneva aperta la possibilità di intervenire in materia: «se ci saranno razionalizzazioni saranno per evitare sprechi e duplicazioni e riguarderanno le prestazioni future, non quelle in essere» (Giuliano Poletti, dichiarazione Ansa, 15 febbraio 2016). La polemica non si placò sino a quando, pochi giorni dopo, non prese posizione direttamente il Presidente del Consiglio affermando che le voci di intervento sulle pensioni di reversibilità corrispondevano a «una palla», chiudendo così l'intera vicenda (Matteo Renzi, dichiarazione Ansa, 24 febbraio 2016).

240 Devo questa considerazione a Stefano Sacchi.

241 Amendola, N., Vecchi, G. (2017), *Cost of living*, in Vecchi, G. (a cura di), *Measuring wellbeing. A history of italian living standards*, Oxford University Press, Oxford, pp. 391-415.

242 L'importo del reddito minimo copre la distanza tra un determinato ammontare di risorse economiche – il livello della soglia di accesso – e quelle effettivamente detenute dalla famiglia. Per costruzione, dunque, la definizione della soglia di accesso e quella dell'entità dei contributi da erogare vanno di pari passo.

243 Per una visione d'insieme sul dibattito in proposito si veda D'Alessio, G. (2017), *Benessere, contesto socio-economico e differenze di prezzo: il divario tra Nord e Sud*, in «Questioni di Economia e Finanza – Occasional papers Banca d'Italia», n. 385.

244 Baldini, M., Brunori, P., Peragine, V. (2015), *Povertà e disuguaglianza nelle regioni italiane. Un esercizio basato su una definizione estesa di reddito*, in Peragine, V. (a cura di), *Povertà e politiche di inclusione sociale*, Carocci, Roma, pp. 109-143.

245 Si ricordi che le soglie Istat di calcolo della povertà assoluta, punto di riferimento per la stima del fenomeno in Italia, sono differenziate geograficamente per area territoriale e per dimensione del Comune di appartenenza (cfr. cap. 1). In media, le soglie di povertà nel Mezzogiorno risultano di circa il 30% inferiori a quelle del Centro-Nord.

246 Inoltre, i sostenitori delle soglie differenziate ritengono che importi molto elevati in termini reali (cioè rispetto al costo della vita) nel Meridione possano danneggiare i poveri stessi, riducendone la spinta verso l'inclusione sociale e lavorativa.

247 Poy, S. (2017), *L'eredità storica nelle politiche: dalle gabbie salariali alla contrattazione decentrata*, in «Meridiana», 90, pp. 231-254.

248 Ivi, p. 250.

249 Sia nel Rei sia nel Rdc la percentuale di famiglie in povertà assoluta in Italia che vivono nel Centro-Nord è assai maggiore di quella dei nuclei, appartenenti alla medesima area, aventi diritto alle misure. Soprattutto nel caso del Rdc, la differenza è dovuta – ma solo in parte – anche alle particolari penalizzazioni previste nei confronti degli stranieri, presenti prevalentemente nel Settentrione.

250 Su retoriche pubbliche e politiche sociali si veda Bifulco, L. (2016), *Social policies and public action*, Routledge, Londra. Con specifico riferimento alla povertà si veda Busso, S., Meo, A., Morlicchio, E. (2018), *Il buono, il brutto e il cattivo. Rappresentazione e forme di «regolazione dei poveri» nelle misure di sostegno al reddito*, in «Sinapsi», 3, pp. 65-79.

251 Sono gli slogan adottati nella comunicazione istituzionale sui siti del Governo, nei vari media e così via.

252 Peraltro, negli anni precedenti alla sua entrata nel Governo, il M5S aveva promosso il Reddito di cittadinanza sia come una misura d'inserimento lavorativo sia come un intervento redistributivo rivolto, però, non solo ai poveri bensì a una fascia ben più ampia di popolazione in difficoltà economica (cfr. cap. 6).

253 Bosco, N. (2002), *Dilemmi del welfare. Politiche assistenziali e comunicazione pubblica*, Guerini, Milano. Nella fase più recente, inoltre, molti ritengono che il positivo rafforzamento della componente d'inclusione di tali politiche, avvenuto in Europa e legato allo sviluppo dei servizi (cfr. cap. 8), sia stato accompagnato dallo svilimento del loro essenziale ruolo redistributivo. Secondo tale opinione si è assistito a «un'esagerazione del potenziale di attivazione e d'inclusione» delle misure di reddito minimo e «a una svalutazione della questione della redistribuzione e della protezione sociale». Cfr. Cantillon, B. (2014), *Beyond social investment. Which concepts and values for social policy-making in Europe?*, in Cantillon, B., Vandenbroucke, F., *Reconciling work and poverty reduction*, Oxford University Press, Oxford, p. 315.

254 Forum Disuguaglianze Diversità (2020), *15 proposte per la giustizia sociale*, Il Mulino, Bologna.

255 Video postato il 24 dicembre 2019 sul profilo Facebook dell'on. Di Maio. Il cambiamento nella retorica a sostegno del Rdc può essere tracciato nelle dichiarazioni di tutte le maggiori personalità del Movimento.

256 Il M5S nacque nel 2009 e l'introduzione del Rdc è stata, sin dall'inizio, tra le sue priorità.

257 Nelle elezioni politiche 2018 il Partito democratico ha ottenuto il 19% delle preferenze, rispetto al 25,4% delle politiche 2013 e al 40,8% alle europee 2014. Nelle elezioni europee 2019 il Movimento cinque stelle ha raccolto il 17% delle preferenze mentre nelle politiche 2018 il 32,6%.

258 Marocchi, G. (2019), *Reddito di cittadinanza, opportunità e criticità*, in «Welfare Oggi», 2, pp. 3-5.

10.

Epilogo.

L'irruzione del Covid-19

Quest'ultimo capitolo non era previsto ma, d'altra parte, neppure il propagarsi della pandemia cominciata nel febbraio del 2020 lo era. La disamina delle vicende che hanno condotto alla nascita delle moderne politiche contro la povertà in Italia è terminata nelle pagine precedenti. Tuttavia, proprio quando il libro era ormai pronto per la stampa, il Covid-19 ha fatto irruzione nel nostro Paese. L'ulteriore diffusione del rischio di povertà – è subito divenuto chiaro – costituiva uno tra i pericoli generati da un simile evento epocale. Per contrastarla non potevano bastare le misure già esistenti: la situazione eccezionale richiedeva interventi eccezionali. Tale intendeva essere il Reddito di emergenza (Rem), proposto da Forum Disuguaglianze Diversità (ForumDD) e Alleanza italiana per lo sviluppo sostenibile (ASviS) insieme a chi scrive. Il Rem è stato poi introdotto a fine maggio dal secondo Governo Conte, anche se con significative differenze rispetto alla proposta originale.

1. Cambia il contesto, non il tema

Ad affrontare le circostanze, senza precedenti dalla fine della Seconda guerra mondiale, legate alla pandemia si è trovato un Esecutivo diverso da quello che aveva introdotto il Reddito di cittadinanza, seppur con il medesimo premier. Nell'estate 2019, infatti, si era passati dal primo al secondo Governo Conte. Oltre al Presidente del Consiglio, ad assicurare la continuità nella coalizione di Governo era la presenza del Movimento cinque stelle; l'uscita della Lega, invece, era stata accompagnata dall'entrata del Partito democratico e di Italia

viva, formazione nata da una sua costola e guidata dall'ex premier Renzi. La responsabilità del ministero del welfare, precedentemente di Di Maio, era stata assunta da Nunzia Catalfo, anch'essa del M5S e più volte incontrata nei precedenti capitoli.

Per quanto mi riguarda, nel dicembre 2019 avevo lasciato l'Alleanza contro la povertà. Questa era stata ideata come uno strumento per perseguire un preciso fine, l'adozione di una misura nazionale di reddito minimo (cfr. cap. 2). Ora che tale intervento esisteva – il Reddito di Cittadinanza, pur con le sue criticità – si era venuto a creare un quadro differente, nel quale l'esigenza di un impegno a favore dei poveri rimaneva viva, mentre le sue modalità erano da ripensare. L'Alleanza – appesantita dalle complicate dinamiche interne vissute durante la discussione del Reddito di cittadinanza (cfr. *infra*, par. 5) – doveva, dunque, confrontarsi con impegnativi interrogativi di fondo: nel nuovo scenario, una simile coalizione rappresentava ancora lo strumento più adatto per tutelare i poveri? Se così era, quali dovevano essere la nuova *mission* e i compiti operativi dell'Alleanza da lì in avanti? Dopo tanti anni di intensa attività al suo interno, pensai di non poter più offrire un contributo significativo nel cercare le risposte e decisi di uscire, anche se – vista l'importanza che per me aveva rivestito l'Alleanza – non fu certo una scelta fatta a cuor leggero. Sullo sfondo vi era una mia esigenza personale: volevo evitare di ricadere in una casistica ben nota, cioè quella degli ideatori di esperienze con una storia di successo, che sono incapaci di staccarsene o di farlo al momento giusto.

Nel marzo 2020, poco dopo il deflagrare della pandemia, il Forum diseguaglianze e diversità mi chiese di coordinare l'elaborazione, da svolgere insieme ai suoi componenti, della proposta di un piano per la protezione universale del reddito delle famiglie nel periodo immediatamente successivo alla diffusione del Covid-19, del quale – come si vedrà – il Reddito di emergenza (Rem) avrebbe rappresentato l'elemento cardine. La gravità della situazione e la riconosciuta autorevolezza del Forum mi spinsero ad accettarne l'invito. A breve distanza dalla mia adesione, il Forum coinvolse anche ASviS. La squadra di una nuova e inattesa avventura era così composta.

1.1. Perché un altro capitolo?

I fatti analizzati nelle prossime pagine offrono l'opportunità di esaminare il medesimo tema discusso in precedenza in un contesto differente e, quindi, di arricchire le analisi proposte sin qui. Vale pertanto la pena di discuterli, seppure con l'inevitabile grado di aleatorietà di pagine scritte «a caldo», appena dopo l'introduzione del Reddito di emergenza²⁵⁹. Mi spiego meglio. Il libro analizza le vicende che hanno portato all'introduzione di misure nazionali contro la

povertà e ne hanno determinato le caratteristiche, assumendo il punto di vista di un soggetto di *advocacy* coinvolto in questo processo (cfr. Introduzione). Lo stesso argomento ricorre nelle prossime pagine, declinato però in un quadro diverso. Innanzitutto, mentre prima si è discussa l'attivazione di misure strutturali di reddito minimo, il Rei e il Reddito di cittadinanza, qui ci si occupa di una prestazione temporanea per l'emergenza, il Rem. Inoltre, lo scenario seguito alla comparsa del Covid-19 non è, in alcun modo, assimilabile a quelli degli anni passati neppure per il mondo politico-istituzionale che, scosso da un'agitazione e una preoccupazione senza eguali, è stato chiamato a prendere decisioni cruciali in tempi particolarmente rapidi. Infine, il soggetto di *advocacy* prima era l'Alleanza contro la povertà mentre ora è la coalizione formata da ForumDD, ASviS e da chi scrive.

1.2. Ancora una coalizione sociale

La disamina di quanto avvenuto non può che partire dal soggetto che avanzava la proposta. Nel cap. 3 ho ipotizzato che l'esperienza dell'Alleanza contro la povertà si collocasse in una più ampia tendenza in atto nel nostro Paese, che vede la predisposizione di proposte per la politica spostarsi sempre più all'esterno del suo perimetro, verso la costruzione di coalizioni composte da attori sociali e da studiosi. Ho individuato lì alcuni tratti comuni a tali coalizioni: i) elaborazione di proposte per le *policies*; ii) collocazione al di fuori del mondo politico-istituzionale; iii) reti di vari attori della società; iv) contaminazione tra il loro sapere e quello di esperti esterni.

Non pensando certamente che avrei collaborato con loro, in quel capitolo ho menzionato proprio Forum e ASviS tra le realtà che danno corpo a un simile trend in Italia. La coalizione costruita in occasione del Rem, composta da queste due alleanze di organizzazioni della società – entrambe comprendenti al proprio interno un nutrito gruppo di studiosi – e da un esperto esterno, rappresenta un ulteriore esempio in tale direzione. La condivisione degli aspetti elencati sopra, peraltro, va di pari passo con l'esistenza di notevoli differenze tra Alleanza, Forum e ASviS per la loro composizione (profilo e numero degli aderenti), per i temi dei quali si occupano e per il rispettivo background culturale di riferimento. Rimandando alle parti del libro specificamente dedicate a queste realtà²⁶⁰, basti ricordare che le organizzazioni aderenti sono 39 nell'Alleanza contro la povertà²⁶¹, 270 nell'ASviS e 8 nel Forum e che mentre la prima si occupa esclusivamente del contrasto alla povertà assoluta, le altre hanno un raggio di azione assai più vasto, rispettivamente la promozione degli Obiettivi di sviluppo sostenibile definiti dall'Onu per l'ASviS e la riduzione delle disuguaglianze economiche, sociali e di riconoscimento

nel caso del ForumDD. Ampliando lo sguardo, si tratta di progetti per il miglioramento dell'Italia caratterizzati da un'«anima» molto differente. Ciò testimonia – e altri casi si potrebbero menzionare in tal senso – come simili coalizioni non siano prerogativa di specifici bacini culturali, associativi ed esperienziali.

Infine, l'esperienza dell'Alleanza contro la povertà e quella discussa in questo capitolo condividono la natura di coalizioni sociali «di scopo», cioè nate per perseguire un obiettivo ben preciso, che consiste nell'introduzione di proprie proposte di *policy*: rispettivamente un reddito minimo configurato come il Reddito d'inclusione sociale (Reis) e il Reddito d'emergenza. Come detto, uno scopo specifico frutto di un'elaborazione congiunta consente, da una parte, di avere un fine sentito come proprio e, dall'altra, di non mettere in discussione le diversità di vedute su altri temi (notevoli tra ASviS e Forum, così come all'interno dell'Alleanza contro la povertà). Permette, inoltre, l'instaurarsi di un meccanismo identitario che aiuta a nutrire lo sforzo condiviso: «abbiamo idee diverse su tanti argomenti, ma per il problema *x* riteniamo che la proposta *y*, che abbiamo costruito insieme, costituisca la via maestra per migliorare le condizioni di una determinata fascia di popolazione».

Il ruolo crescente di siffatte coalizioni sociali non si presta a valutazioni univoche. Da una parte, lo si può ritenere un preoccupante sintomo della difficoltà che incontra oggi il mondo politico-istituzionale a produrre valide idee per le *policies* al proprio interno. Basti ricordare che nel contrasto della povertà, per decenni le elaborazioni più stimolanti sono giunte da commissioni di nomina governativa: si pensi alla lunga storia della Commissione d'indagine sulla povertà (1984-2012), alla Commissione Onofri (1997) e alla Commissione Guerra (2013). Dall'altra, il trend individuato può essere considerato un arricchimento sia perché colma le menzionate debolezze dell'attuale contesto politico-istituzionale, sia per alcune sue specificità. Infatti, la configurazione di tali coalizioni – trovarsi al di fuori di partiti e istituzioni, e poter contare, oltre che su un ampio numero di accademici ed esperti, sulla massa critica di varie realtà associative – le colloca in una posizione privilegiata per compiere uno sforzo di pressione nei confronti dei decisori. Inoltre, la contaminazione tra il sapere di chi è impegnato nella società e quello di chi fa ricerca offre una notevole opportunità per l'ideazione delle proposte. Nell'insieme, ecco il nocciolo della questione che oggi si pone: comprendere quale possa – e debba – essere lo spazio di simili coalizioni sociali in futuro e in che modo massimizzarne l'influenza²⁶².

2. Una protezione sociale universale contro la crisi

Il 16 marzo era stato reso pubblico un documento – elaborato dal ForumDD e da chi scrive – contenente uno schema, concettuale e operativo, per valutare e completare le proposte di interventi per il contenimento degli effetti sociali ed economici della crisi. Uno schema ispirato al principio di una tutela universale per tutte le persone e a misura delle persone²⁶³. A partire da questo *frame*, il 30 marzo ForumDD, ASviS e lo scrivente avevano presentato la proposta di un piano per una protezione sociale universale contro la crisi, indirizzato a chiunque si trovasse in grave difficoltà economica nei primi mesi dopo il propagarsi del Covid-19. Il progetto era rivolto all'intera società italiana e puntava a sostenere ognuno in base alle sue differenti esigenze, così da evitare il diffondersi dell'impoverimento e l'acuirsi delle disuguaglianze²⁶⁴.

La proposta era fondata su poche misure, per facilitare la realizzazione del piano e non disorientare i cittadini. Partiva dalle prestazioni stabilite nel primo intervento contro la crisi, il decreto «Cura Italia» di marzo, e da quelle di cui già dispone il nostro welfare state, adattandole in base alle necessità ma senza stravolgerle. Venivano mantenute alcune tutele già in essere – le indennità di disoccupazione per i dipendenti stabili e parasubordinati (Naspi e Dis-Coll) e le varie forme di Cassa integrazione contemplate a seguito del Covid-19 – rafforzandole dove opportuno. Inoltre, se ne modificavano altre, dando vita a due nuovi strumenti temporanei: il Sostegno di emergenza per il lavoro autonomo (Sea) prendeva il posto del bonus di 600 euro per gli autonomi, previsto nel decreto «Cura Italia», e il Reddito di emergenza (Rem) sostituiva il Reddito di cittadinanza per i nuovi richiedenti nel periodo di vigenza. Il punto di caduta della proposta voleva essere il successivo atto anti-crisi del Governo, che sarebbe stato per l'appunto il decreto «Rilancio». Il Rem ha rappresentato l'elemento cardine della proposta, quello che ha raccolto il maggior interesse e sul quale si è concentrato il nostro impegno di *advocacy*²⁶⁵.

2.1. Il Rem

Nella proposta avanzata, il Rem rappresentava una misura straordinaria della durata di alcuni mesi che – utilizzando i dispositivi del Reddito di cittadinanza e sostituendoli temporaneamente per i nuovi richiedenti durante il periodo di vigenza – perseguiva tre obiettivi. Primo, che «nessuno resti indietro»: in termini di copertura della prestazione, cioè della popolazione che ne ha diritto, il Rem è stato pensato per rivolgersi a chiunque si trovi in grave difficoltà economica a causa dell'insorgere del Covid-19 e non sia coperto da altre misure di welfare, nel primo periodo successivo alla diffusione della pandemia. Secondo, essere «una prestazione facile da ricevere»:

un'ulteriore finalità concerneva l'accessibilità della misura, determinata dall'insieme delle procedure che permettono agli aventi diritto di fruire effettivamente del Rem. Nel nostro progetto, questo è stato disegnato come un intervento capace di raggiungere nel modo più semplice e rapido possibile tutta la popolazione interessata. Terzo, fornire «risposte a misura delle persone»: l'ultimo obiettivo riguarda l'adequatezza, intesa come la capacità della prestazione di rispondere alle reali necessità dei beneficiari. La proposta è stata congegnata per assicurare a tutti gli individui e le famiglie coinvolti la possibilità di fronteggiare in modo consono il peggioramento delle loro condizioni economiche nel periodo immediatamente successivo alla diffusione del virus.

3. La campagna per il Rem

Dopo la presentazione della proposta è subito cominciata un'intensa attività tesa a promuoverla nella società, nelle istituzioni e nel mondo politico, che è proseguita sino alla presentazione del decreto «Rilancio». A tal fine, al documento iniziale ha fatto seguito, quando il dibattito lo richiedeva, l'elaborazione di altri testi su aspetti specifici legati alla discussione del momento. Siamo inoltre intervenuti diffusamente nei media, così come in varie occasioni collettive²⁶⁶. All'azione presso i canali pubblici si è accompagnata quella condotta tramite linee informali, grazie a una fitta rete di contatti con numerosi soggetti delle forze politiche appartenenti alla coalizione di maggioranza e con i ministeri di riferimento per il nostro tema (welfare ed economia); sempre abbiamo cercato di dialogare sia con chi riveste ruoli politici sia con i tecnici. Come avvenuto in passato, è stato il lavoro non visibile quello più impegnativo.

Per riassumere gli eventi intercorsi tra il momento in cui è stata presentata la proposta e quello in cui è stato reso noto il decreto «Rilancio», il 19 maggio, mi rifaccio alle diverse fasi del ciclo di vita di una politica pubblica: a) portare un problema collettivo all'attenzione dei decisori; b) predisporre una politica per affrontarlo; c) attuarla; d) esaminare i risultati; e) se del caso, riformulare o correggere quanto previsto²⁶⁷. Queste pagine si occupano dei primi due passaggi²⁶⁸.

3.1. Efficaci nello spingere il Rem nell'agenda politica, meno nell'influenzarne il disegno

Gli esiti della prima fase sono stati positivi. Il termine «Rem» è cominciato ad apparire regolarmente sui media e nei discorsi dei principali esponenti della maggioranza di Governo. In parallelo ha

fatto man mano breccia, nel confronto politico, il primo obiettivo da noi attribuito al Reddito di emergenza: la possibilità per chiunque fosse in difficoltà economica a causa del Covid-19 di ricevere un sostegno pubblico («nessuno resti escluso»). Il Partito democratico ha appoggiato pubblicamente la nostra proposta²⁶⁹, al contrario del Movimento cinque stelle che non lo ha fatto, cosa difficile da immaginare dopo che il primo si era espresso così decisamente a suo sostegno; con il passare dei giorni, tuttavia, le dichiarazioni del ministro Catalfo a favore dell'attuazione del Rem diventavano sempre più insistenti, prefigurandolo con caratteristiche via via più vicine a quelle da noi delineate.

Il quadro è cambiato con l'avvicinarsi della presentazione del decreto «Rilancio», quando si è passati a disegnare la nuova prestazione²⁷⁰. Se durante il periodo precedente in noi prevaleva la soddisfazione, in questo, invece, ci sentivamo venir meno il terreno sotto i piedi e avevamo la frustrante sensazione – nonostante tutti gli sforzi – di non riuscire a fare granché per cambiare il corso degli eventi. Il Rem sarebbe stato introdotto, ormai le forze di maggioranza si erano esposte troppo per tirarsi indietro, ma il problema era un altro: le informazioni disponibili, prima, e le bozze di decreto, poi, indicavano che, rispetto a quella da noi delineata, la misura effettivamente in gestazione presentava rilevanti modifiche che ritenevamo peggiorative. Per quanto tentassimo ogni strada per convincere il Governo a rendere la nuova prestazione più vicina al progetto originario, vi riuscimmo solo marginalmente.

In seguito alla presentazione del decreto «Rilancio», pubblicammo un'analisi della nuova misura, nella quale affermavamo che «la nostra valutazione prevalente è di soddisfazione per l'introduzione del Rem» ma che a questo giudizio si accompagnava «un sentimento di preoccupazione», dovuto al timore «di non riuscire a sostenere una parte della popolazione economicamente più fragile in un passaggio storico così complicato»²⁷¹. Per motivare la nostra posizione torno ai tre obiettivi che avevamo attribuito al Rem (copertura, accessibilità e adeguatezza). Grazie alla sua introduzione, era stato sostanzialmente raggiunto quello della copertura: far sì che chiunque fosse in grave difficoltà economica e non titolare di altre prestazioni di welfare avesse diritto ad un sostegno monetario²⁷². Individuavamo, invece, alcune criticità in merito all'accessibilità – ci sembrava mancassero le condizioni per facilitare chi era titolare della misura a richiederla e, quindi, a fruirne (passaggio dal diritto formale a quello sostanziale) – così come in materia di adeguatezza, ritenendo insufficiente la durata prevista di due mesi.

3.2. Abbiamo vinto o abbiamo perso?

Ancora una volta, lo sforzo per elaborare e promuovere una proposta era risultato ben superiore a quanto avevo inizialmente preventivato. E, ancora una volta, era stato possibile perché avevo avuto la fortuna d'incontrare persone che vi avevano dedicato una grande quantità di tempo, di energie intellettuali e di proprie reti di relazioni senza alcun beneficio individuale, semplicemente ritenendolo giusto.

La sera in cui il Governo presentò il decreto «Rilancio», tra noi proponenti del Rem regnava un certo sconforto. Forse eccessivo, considerato a posteriori. Ma l'interesse che aveva raccolto il nostro progetto e la tenacia con la quale ci eravamo spesi sino all'ultimo ci avevano fatto sperare che quello previsto sarebbe stato il Rem come lo avevamo pensato, mentre così non era. Mi confortò un messaggio che ci inviò una tra le persone più autorevoli del gruppo:

L'amarezza che è ora di alcuni di voi, io l'ho scontata qualche giorno fa – quando ho capito come sarebbe finita. Adesso mi sento di dire una cosa, con Amartya Sen, che è la prima domanda che bisogna sempre porsi quando si conduce una battaglia. Non se hai vinto, non se hai ottenuto il tuo risultato massimo, ma se c'è qualcuno che sta meglio di come sarebbe stato se tu non avessi fatto quella battaglia. La risposta è sì. E questo deve riempire tutti quanti noi di un senso di sensatezza per ciò che abbiamo fatto.

3.3. La nostra era una proposta valida?

Voglio affrontare tale domanda essenziale prima di discutere – nei paragrafi successivi – alcuni aspetti che hanno influenzato l'introduzione e il disegno del Rem²⁷³. Il quesito è di particolare rilievo perché mentre quando l'Alleanza contro la povertà propose il Reis non esistevano dubbi su quale fosse l'intervento necessario – l'introduzione di una misura di reddito minimo – questa volta non era così: si agiva in un contesto del tutto inedito e regnava l'incertezza sulle risposte da predisporre. In marzo, dopo la presentazione del decreto «Cura Italia», il Governo non aveva manifestato l'intenzione di occuparsi delle persone in difficoltà prive di altre prestazioni e la coalizione sociale di scopo è nata per far sì che ciò accadesse. Secondo noi, il progetto che abbiamo elaborato – una misura temporanea finalizzata a «tappare i buchi» lasciati dagli altri interventi – rappresentava la strada migliore per farlo. A parere di altri, però, non era così. Le due critiche principali ricevute costituiscono esempi delle maggiori obiezioni abitualmente sollevate davanti a qualunque proposta di *policy*.

Una è la «critica della qualità»: la proposta avrebbe potuto essere disegnata meglio, così da rispondere più efficacemente alle esigenze della popolazione interessata. In questo caso, si sarebbe trattato di suggerire un'unica prestazione rivolta a tutti i beneficiari di quelle che sono state effettivamente le misure anti-crisi (Cassa integrazione, bonus autonomi e Rem), in modo da semplificare notevolmente il

quadro.

L'altra è «la critica dell'ampiezza»: la proposta avrebbe potuto essere elaborata così da assicurare un maggiore investimento in materia, con una più ampia estensione dell'utenza e/o del periodo di riferimento. Qui si prefigurava non un intervento temporaneo bensì una riforma strutturale del Reddito di cittadinanza, destinata dunque a rimanere.

A mio parere, tali obiezioni cozzano – a loro volta – contro un altro rilievo, «la critica dell'applicabilità». In sintesi, i vincoli di contesto esistenti rendevano non praticabili le alternative ipotizzate, se anche fossero state preferibili in astratto. Puntare su di esse, dunque, non avrebbe significato promuovere risposte più ambiziose per i poveri bensì precludersi la possibilità di perseguire l'effettivo miglioramento delle loro condizioni. È una modalità non rara nei soggetti sociali, in vari settori del welfare: richiedere obiettivi irrealizzabili e trascurare quelli ottenibili perché ritenuti insufficienti, condannandosi così di fatto all'ininfluenza. Noi, dunque, non abbiamo escluso le opzioni menzionate perché non le condividevamo, piuttosto – avendo compreso che queste non erano applicabili – non siamo neppure arrivati a prenderle in considerazione.

Da una parte, infatti, il Rem è stato proposto successivamente al decreto «Cura Italia», che aveva già impostato le misure in termini di categorie (ammortizzatori sociali per i dipendenti e bonus per gli autonomi). A quel punto, se si voleva ottenere un risultato concreto bisognava agire all'interno di questo scenario, riempiendo gli spazi rimasti scoperti tra le diverse prestazioni. Dall'altra, non era possibile proporre la riforma strutturale del Reddito di cittadinanza. Infatti, il decreto «Rilancio» prevedeva esclusivamente provvedimenti di protezione del reddito temporanei – finanziati per il solo 2020 – e straordinari, cioè pensati per le specificità del periodo iniziale successivo alla comparsa del Covid-19.

4. Tempo e visibilità

4.1. I pro e i contro di partire per primi

L'importanza della variabile tempo nel condizionare i processi decisionali torna più volte nel testo. Anche nella vicenda del Rem questo elemento riveste un ruolo significativo, ma in un'accezione sinora non esaminata: la decisione di quando rendere pubblica un'idea.

Il 16 marzo, illustrando il primo decreto contenente misure di tutela del reddito a fronte del diffondersi del Covid-19 (il «Cura Italia»), il Governo aveva annunciato che in aprile ne sarebbe seguito un altro

con uno stanziamento di risorse superiore; in realtà, quest'ultimo vide la luce il 19 maggio, ma allora non lo si poteva prevedere. Risultò chiaro, dunque, che per incidere sulle politiche di tutela del reddito nella prima fase della pandemia, l'obiettivo doveva essere il decreto successivo. Decidemmo allora di presentare la proposta al più presto, pur consapevoli che non vi sarebbe stato il tempo per articolarla come avremmo voluto. Ci sembrava però preferibile avere un progetto già elaborato, seppure non adeguatamente dettagliato, piuttosto che correre il rischio di uscire troppo tardi per riuscire a influenzare il decisore. Il nostro documento fu reso noto il 30 marzo e tanto la promozione pubblica quanto quella dietro le quinte del mondo politico-istituzionale partirono immediatamente.

Questa scelta ci assicurò un beneficio superiore a quanto preventivato. Molto semplicemente, nella prima parte di aprile le idee tra le diverse forze di Governo sui provvedimenti da inserire nel nuovo decreto erano, perlopiù, a uno stadio ancora embrionale. La nostra proposta, invece, era delineata nei suoi punti cardine. In quel momento, nel quale prevaleva l'incertezza su cosa fare, ciò che più contava non erano i dettagli del progetto – che noi non avevamo specificato – bensì il suo disegno complessivo e la sua logica, che invece avevamo predisposto e potevamo mettere a disposizione. In altre parole, la maggioranza delle forze in campo non sapeva bene come muoversi, mentre noi sì: ciò favorì notevolmente la possibilità di far entrare il Rem nell'agenda politica.

Tuttavia, quella stessa celerità che aveva inizialmente fornito un evidente vantaggio alla proposta, con il trascorrere delle settimane si è trasformata progressivamente in fonte di problemi. Infatti, se un argomento si impone presto nell'agenda politica, si dilata il periodo nel quale i soggetti coinvolti possano discuterlo e – questo è il punto che qui interessa – criticarlo. La vicenda del Rem è emblematica in tal senso.

4.2. Il circolo vizioso della visibilità

Nelle settimane successive alla sua presentazione, la proposta del Rem ha progressivamente guadagnato spazio nel dibattito politico e sui media, fino a diventare uno degli interventi in cantiere per il decreto «Rilancio» che ha ricevuto maggior attenzione. Due sono state le ricadute. Da un certo punto in poi è parso evidente che il Rem sarebbe stato introdotto: benché con toni differenti, i diversi partiti di maggioranza si erano troppo esposti sull'argomento per rendere ipotizzabile una marcia indietro.

D'altra parte, il rilievo guadagnato dalla misura ha spinto le diverse forze coinvolte a prendere posizione e a farlo perlopiù lasciando il merito della questione sullo sfondo. In effetti, ha avuto luogo un

vivace confronto su quale dovesse essere il profilo del Rem: a ben vedere, però, questo non è mai stato il tema veramente in discussione, bensì quello che ha offerto ai soggetti politici il destro per effettuare i reciproci posizionamenti e per inviare messaggi all'opinione pubblica. Il dibattito politico sui contenuti del Rem, dunque, non ha giovato al suo disegno.

Si è verificato nuovamente quanto ho notato commentando i processi che hanno portato all'introduzione del Rei e del Rdc: tanto più una *policy* viene a trovarsi sotto le luci dei riflettori, tanto meno le posizioni degli attori in campo dipendono dal suo reale contenuto. A prevalere sono infatti il posizionamento politico e gli obiettivi di comunicazione (cfr. cap. 4), con conseguenze nocive sia sulla qualità del dibattito pubblico sia sulle effettive caratteristiche della misura. Ma, allo stesso tempo, il raggiungimento di una certa visibilità è intrinseco in qualunque argomento si imponga nell'agenda politica. Si presenta così un circolo vizioso: un tema di spicco non può che essere visibile ma, al tempo stesso, questo suo tratto tende a danneggiare la progettazione della relativa *policy*.

5. Pressione e tecnica

Dedico ora alcune considerazioni alle due risorse fondamentali che un soggetto di *advocacy* può utilizzare per cercare d'influenzare il processo decisionale, già ampiamente discusse nei capitoli precedenti: la capacità di pressione e la competenza tecnica.

5.1. Un ricco capitale di relazioni

Gli ingredienti fondamentali dell'attività di pressione svolta sono stati il capitale di contatti e conoscenze a disposizione e il modo in cui lo si è impiegato. Innanzitutto, è risultato fondamentale il network di relazioni detenute dall'ASviS e dal Forum nella politica, nelle istituzioni e nei media, in particolare quello dei rispettivi leader, Enrico Giovannini e Fabrizio Barca – entrambi ex ministri con lungo *cursus honorum* e un articolato universo di relazioni. O più precisamente, è stata decisiva la loro scelta di utilizzare intensamente tale network per la causa del Rem, senza la quale tutti gli sforzi compiuti sarebbero risultati infruttuosi. Ugualmente cruciale è stato il particolare investimento nella promozione della proposta compiuto singolarmente da alcune organizzazioni appartenenti a Forum e ASviS, impiegando i propri contatti e la propria reputazione pubblica. Si è visto così all'opera quell'«effetto moltiplicatore» – dovuto al sommarsi delle azioni delle reti e di quelle dei loro aderenti – già segnalato per l'Alleanza contro la povertà (cfr. cap. 3).

Inoltre, in ogni interlocuzione è stato seguito uno stile di «notevole insistenza senza nessuna contrapposizione» analogo a quello fatto proprio a suo tempo dall'Alleanza contro la povertà (cfr. cap. 3). Ciò ha voluto dire, da una parte, svolgere un'azione continua e incessante per promuovere la nostra proposta e, allo stesso tempo, farlo con uno spirito costruttivo e mettendo sempre al centro i suoi contenuti tecnici.

5.2. Innanzitutto imparare

L'idea del Rem è nata da uno sguardo sulle prime misure che, successivamente al diffondersi della pandemia, vennero introdotte negli altri Paesi²⁷⁴. Lì, la necessità di una prestazione straordinaria a favore di chi sta peggio e non riceve altri sostegni pubblici, particolarmente facile da richiedere e veloce da erogare, si era subito imposta. Esattamente come avvenuto a suo tempo nella progettazione della proposta del Reddito d'inclusione sociale (Reis) (cfr. capp. 2 e 3), il metodo si è basato sull'ascolto dell'esperienza: partire dalla disamina di quello che è già stato realizzato e discusso in Italia e/o a livello internazionale.

Noi abbiamo esaminato ciò che stava avvenendo all'estero, lo abbiamo confrontato con la situazione italiana e siamo giunti alla conclusione che al nostro Paese servisse una misura con la logica del Rem. A quel punto, abbiamo approfondito le «falle» del sistema di protezione sociale in Italia da colmare grazie alla nuova prestazione e ci siamo chiesti in che modo quest'ultima potesse essere richiesta ed erogata velocemente. Una volta di più, mi sono convinto che nel disegnare proposte di *policy* il punto di partenza non può essere quello di inventare cose nuove, bensì di imparare da ciò che già esiste.

5.3. L'assenza di una proposta «chiavi in mano»

Alcuni limiti sofferti dalla coalizione sociale di scopo rappresentano esempi paradigmatici di errori da non ripetere in situazioni analoghe. Innanzitutto, il gruppo di lavoro era composto da molte meno persone di quante ne sarebbero servite per seguire ogni interlocuzione con i vari soggetti coinvolti e produrre tutte le note e i documenti che sarebbero stati necessari nei vari passaggi. Questo insegna che se si vuole svolgere una pressione efficace le risorse umane e le competenze necessarie sono molte, più di quanto sovente si pensi.

Inoltre, avevamo una proposta puntuale nella sua articolazione ma non declinata in tutti gli aspetti tecnici e nelle modalità per renderla operativa; mancava, in altre parole, una proposta «chiavi in mano» da presentare al potere (cfr. cap. 3). Nel caso del progetto di Rem reso pubblico inizialmente si è trattato di una scelta consapevole, dettata

dall'urgenza di entrare nel dibattito. Anche nelle settimane successive, però, non abbiamo mai elaborato una simile versione del nostro lavoro per diverse ragioni, a cominciare dalla mancanza di tempo dovuta alla rapidità imposta al processo decisionale dalla pandemia, poi la menzionata esiguità del nostro gruppo e, infine, l'impegno che ci richiedeva promuovere le nostre idee pubblicamente e confrontarci con numerosi soggetti.

Di conseguenza, mentre nella fase iniziale (quando abbiamo portato il Rem all'attenzione dei decisori) nel rapporto con il mondo politico-istituzionale eravamo noi a condurre, in quella successiva (quando il Rem è stato disegnato) siamo stati costretti a inseguire. Infatti, non potevamo proporre un'ipotesi applicativa immediatamente traducibile in una normativa, ma solo reagire alle bozze del decreto elaborate dal Governo²⁷⁵. Tale limitazione ha ridotto la nostra capacità d'influenza. Torna qui un aspetto già toccato in precedenza: la recente esperienza di *advocacy* mostra che non basta avere un'idea per migliorare l'Italia e neppure è sufficiente declinarla in un progetto chiaro. L'impegno per tradurre i propri ideali in pratica richiede anche di mettere a punto tutte le indicazioni tecniche e applicative necessarie al fine di attuarla.

5.4. *Che cosa sta succedendo veramente?*

Durante l'elaborazione del decreto «Rilancio» la nostra azione è stata limitata dalla comprensione parziale delle dinamiche politiche in atto, dovuta a diverse ragioni. Primo, dato il già menzionato rilievo raggiunto, la nuova prestazione era divenuta terreno privilegiato di posizionamenti, tatticismi e scontri che esulavano dalle sue specificità per rispondere, invece, a logiche ben poco intelligibili all'esterno. Per di più, l'intera partita politica sul Rem si giocava dietro le quinte e anche ad una coalizione con un ampio network informale, come la nostra, molti cruciali elementi sfuggivano. Riuscivamo, ad esempio, a conoscere la posizione assunta dal singolo ministro o leader in una riunione informale, ma si trattava di tasselli di un puzzle al quale ne mancavano sovente altri per poter ricostruire il quadro complessivo.

Secondo, la numerosità dei soggetti che avevano – o ritenevano di avere – voce sul Rem. Quelli da considerare erano (almeno) sei: i tre partiti di maggioranza, il ministero del welfare, il ministero dell'economia e la Presidenza del Consiglio; in realtà i due principali attori della maggioranza (Pd e M5S) si dividevano in più componenti al proprio interno. Senza dimenticare che per la gran parte di questi bisognava tenere d'occhio sia il livello politico sia quello tecnico (si trattasse di consulenti, consiglieri o alti burocrati). Evidentemente, solo mappare le posizioni degli attori in campo risultava piuttosto impegnativo.

Terzo, il basso livello di coesione tra le forze politiche della

maggioranza così come tra i componenti dell'Esecutivo. La gran parte di questi aveva preferenze divergenti e mancava un attore prevalente. Dunque, vi era un arcipelago di posizioni eterogenee senza una che orientasse, almeno in parte, le altre.

Giunti sin qui, giova soffermarsi su un aspetto: le caratteristiche richiamate sono ricorrenti nel nostro Paese. Non si trattava di novità, bensì di dinamiche politiche piuttosto consuete nei loro tratti essenziali, seppur rese particolarmente caotiche dalla pressione dovuta alla pandemia²⁷⁶. Nel quadro tratteggiato, noi continuavamo insistentemente a proporre le nostre idee a tutti gli interlocutori, ma spesso mancando di una strategia adeguata. Infatti, se non si capisce a chi bisogna rivolgersi e per quale questione, il proprio sforzo sarà limitato a priori. Ad esempio, nell'imminenza del decreto ci concentrammo esclusivamente sui nodi dell'accessibilità, mentre non avevamo colto che anche il tema della durata del Rem stava diventando particolarmente critico. Ripensando al grande impegno profuso in quel periodo resta un senso di frustrazione: buona parte della fatica fatta risultò inutile semplicemente perché non sapevamo in quale direzione fosse più utile indirizzarla.

5.5. *Innovazione e conservazione*

Le criticità riguardanti l'adeguatezza del Rem discendono dalla scelta di dedicarvi minori finanziamenti rispetto al necessario. Emblematica, in proposito, è stata la decisione – assunta nell'ultima settimana prima del decreto «Rilancio» – di ridurre da tre a due le mensilità previste. Si torna così a uno dei *Leitmotiv* che attraversa l'intero libro: le scelte politiche riguardanti l'allocazione dei finanziamenti. Sotto questo profilo, il periodo qui considerato è stato segnato da contraddittori movimenti di innovazione e conservazione.

L'innovazione ha visto il sistema aprirsi a categorie tradizionalmente ai margini delle politiche di welfare. Per la prima volta è stato introdotto un sostegno per la disoccupazione dei lavoratori autonomi, tema in discussione da tempo senza esito: la crisi ha rappresentato l'occasione per superare lo stallo. Inoltre, è stata estesa la Cassa integrazione anche ai dipendenti delle piccole imprese, mentre in passato ci si era concentrati su quelle medio-grandi. Infine, seppure la storica disattenzione nei confronti della povertà possa dirsi superata negli ultimi anni, l'introduzione del Rem ha rappresentato un altro passo in questa direzione.

La conservazione, invece, è consistita nel dare la precedenza alle categorie collocate – in una prospettiva di lungo periodo – al centro del sistema. All'approssimarsi del momento delle scelte, infatti, è diventato chiaro che il budget complessivo destinato al mantenimento del reddito, pure notevole, non sarebbe bastato per coprire in modo

adeguato tutte le voci di spesa previste. Il Governo ha deciso, allora, di privilegiare la Cassa integrazione e, per farlo, di ridurre la consistenza delle altre prestazioni: è in tale contesto che si colloca il passaggio del Rem da tre a due mensilità. Come se – nella fase di massima difficoltà – il processo decisionale italiano sia stato attratto dalla sua logica tradizionale, che assegna la priorità ai lavoratori dipendenti.

Queste, alla fine, sono le diverse mensilità di copertura assicurate in seguito al decreto «Rilancio»: lavoratori dipendenti 4 e 1/2, autonomi tra 2 e 3 (a seconda dei casi), lavoratori domestici 2, Rem 2. Anche se per spiegarle bisogna prendere in considerazione importanti aspetti tecnici – riguardanti le diverse modalità di finanziamento e altro – è una fotografia attendibile tanto del welfare state che emerge dopo l'insorgere della pandemia, quanto delle sfide davanti a noi. Da una parte, il sistema è sempre più inclusivo rispetto ai gruppi di popolazione raggiunti, ma ancora eccessivamente diseguale negli interventi previsti. Dall'altra, come coniugare inclusione nella copertura ed equità tra le risposte rappresenta un interrogativo cruciale per la necessaria opera di riammodernamento delle politiche di protezione del reddito da compiere nel prossimo futuro.

6. Ideali, interessi o inerzia?

Infine, merita un approfondimento l'accessibilità del Rem, su cui la distanza tra la nostra proposta e la prestazione effettivamente introdotta è risultata molto ampia. Particolarmente dibattuta è stata la previsione che fosse necessario disporre dell'Isee²⁷⁷ per richiedere la prestazione. Per chi deteneva un Isee valido, fare domanda risultava assai semplice²⁷⁸. Diverso era il caso di chi non lo aveva e doveva chiederne la compilazione, svolta principalmente da Caf e patronati, rendendo così più complicato l'iter e allungandone i tempi. Ciò poteva rappresentare un ostacolo soprattutto per coloro i quali si trovavano al di fuori della rete del welfare pubblico e che, pertanto, ne erano privi²⁷⁹: si trattava di una quota notevole dell'utenza potenziale del Rem. Tuttavia, si prevedeva che a selezionare i beneficiari fossero – in gran parte – le soglie di reddito e di patrimonio e non l'Isee, dato che il valore di quest'ultimo stabilito come livello di accesso²⁸⁰ era decisamente elevato per una simile misura. Dunque, il documento veniva richiesto ma perlopiù non serviva per decidere chi potesse ottenere il Rem.

Dovrebbe, a questo punto, essere chiaro perché la questione Isee sia risultata particolarmente controversa. In un momento storico segnato da veloci processi d'impoverimento dovuti al Covid-19, in cui

semplicità e celerità di erogazione rappresentavano più che mai una priorità, non era immediato comprendere perché nella domanda fosse stata aggiunta questa voce, che però sostanzialmente non veniva utilizzata al fine di selezionare l'utenza²⁸¹. Tra i criteri necessari per accedere al Rem, l'Isee era il solo: i) che implicava la richiesta di una certificazione ad hoc; ii) la cui compilazione non poteva essere svolta autonomamente da vasta parte della popolazione interessata; iii) che comportava di rilevare una gamma ampia e dettagliata d'informazioni sulle condizioni economiche del nucleo richiedente.

Vale la pena, dunque, di delineare alcune ipotesi sulle ragioni di tale scelta, ognuna delle quali rappresenta un esempio classico di possibile motivazione delle decisioni di chi governa: il perseguimento di un proprio interesse (la massimizzazione del consenso), il risultato dell'inerzia (la tendenza dell'amministrazione a ripetere i propri comportamenti nel tempo), il perseguimento di un ideale (la ricerca delle migliori risposte per la popolazione interessata)²⁸². Vediamo meglio.

Ipotesi «interessi»: contenere la spesa del Rem senza dichiararlo

Rendere più complicato fare domanda significherebbe, in quest'ipotesi, costruire le condizioni per abbassare il *take-up* (la percentuale di aventi diritto che ricevono effettivamente il Rem) – evidentemente senza dichiararlo – e limitare quindi i finanziamenti pubblici dedicati. L'interesse del decisore a massimizzare il proprio consenso si manifesterebbe qui a due livelli. Uno – visibile – riguarda l'attribuzione delle risorse: concentrare gli stanziamenti verso l'obiettivo giudicato politicamente prioritario, quello della Cassa integrazione. L'altro livello – non visibile – tocca invece la riduzione delle risorse: affrontare la diminuzione dei fondi rimasti, di conseguenza, a disposizione del Rem ricorrendo a una strategia implicita di contenimento della spesa e, dunque, riducendo le critiche che potrebbero derivare, invece, da un'esplicita riduzione dei fondi.

Ipotesi «inerzia»: la burocrazia replica sé stessa

Secondo la mia ricostruzione, nella decisione di prevedere l'Isee ha giocato un ruolo chiave il parere dei tecnici dell'amministrazione. Questi ultimi potrebbero aver replicato i propri comportamenti abituali senza focalizzarsi sul mutamento del contesto intorno a loro. La conseguenza sarebbe che nel Rem è stato mantenuto l'Isee, abitualmente usato per accedere alle prestazioni di tutela del reddito (a partire dal Reddito di cittadinanza), nonostante la necessità di raggiungere il maggior numero di persone il più rapidamente possibile suggerisse di alleggerire le procedure per la domanda (l'assenza dell'Isee avrebbe rappresentato un passaggio decisivo in tale direzione). In breve: si richiede l'Isee perché si è sempre agito così e le

novità epocali che scuotono la società non rappresentano una spinta a cambiare. Sovente, simili dinamiche inerziali non sono frutto di ragionamenti consapevoli ed espliciti: chi le promuove continua semplicemente a comportarsi come ha sempre fatto²⁸³.

Ipotesi «ideali»: erogare il Rem il più rapidamente possibile

Si tratta della motivazione portata dall'Esecutivo durante il serrato confronto informale che abbiamo avuto in materia, accompagnato dalla nostra elaborazione di documenti pubblici²⁸⁴. È stato, infatti, argomentato che solo la presenza dell'Isee avrebbe reso possibile all'Inps processare le domande ed erogare le prestazioni in tempi brevi (o comunque i più rapidi possibile). Si tratta di una posizione sulla quale non posso esprimere un giudizio perché si basa su una conoscenza della macchina amministrativa preclusa a chi ne è al di fuori. Evidentemente, in questo caso, siamo in uno scenario agli antipodi rispetto ai precedenti: dopo aver vagliato diverse soluzioni, si è scelta quella che meglio aderisse ad un obiettivo cruciale per la popolazione coinvolta, la rapidità nel distribuire i contributi economici.

7. Una conclusione

Al termine del precedente capitolo, ho scritto che non è ancora possibile trarre delle conclusioni su quanto avvenuto negli intensi anni che hanno visto la costruzione delle politiche contro la povertà in Italia. Le vicende analizzate offrono alcune risposte alle due domande al centro del volume: «quali sono le condizioni affinché la politica si accorga dei più fragili e disegni risposte consone alle loro esigenze?» e «qual è il ruolo che l'*advocacy* può giocare per costruire un miglior welfare nel nostro Paese?». In proposito, l'esperienza del Rem – seppure di portata assai inferiore rispetto alle precedenti – può offrire un utile termine di confronto. Molto, però, rimane ancora da comprendere e da discutere.

Dal punto di vista dell'analisi, dunque, il libro non ha conclusioni. Ne ha, invece, una riguardante l'azione, figlia dell'ansia per il futuro che l'irrompere della pandemia ha portato con sé. O – più precisamente – figlia dell'ansia per le possibili conseguenze negative dell'eventuale incapacità da parte del decisore pubblico di affrontare adeguatamente le nuove sfide, di natura sociale ed economica, che il Covid-19 ha determinato. Nell'Introduzione, illustrando i possibili fruitori del testo, ho scritto che è anche «indirizzato a chi svolge, o intende svolgere, attività simili [di *advocacy*] – di cui certo non mancherà la necessità in Italia nei prossimi anni». Ecco la conclusione

di cui sono sicuro: dopo la comparsa della pandemia, tale necessità è divenuta ancora più pressante. Spero, dunque, che chi intenda continuare o intraprendere attività di *advocacy* possa trovare nel volume spunti utili sulle strade da seguire e sugli errori da evitare.

Appendice.

Breve presentazione di ASviS

e Forum disuguaglianze diversità

- Alleanza Italiana per lo Sviluppo Sostenibile (ASviS)

Nata nel 2016, su iniziativa della Fondazione Unipolis e dell'Università di Roma «Tor Vergata», l'ASviS ha la *mission* di far crescere nella società italiana, nei soggetti economici e nelle istituzioni la consapevolezza dell'importanza dell'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile, definita dall'Onu nel 2015, e di mobilitarli allo scopo di realizzare gli Obiettivi di sviluppo sostenibile (*Sustainable development goals*, Sdgs nell'acronimo inglese), lì indicati. Questa *mission* si traduce nel perseguimento delle seguenti finalità: favorire lo sviluppo di una cultura della sostenibilità a tutti i livelli, orientando a tale scopo i modelli di produzione e di consumo; analizzare le implicazioni e le opportunità per l'Italia legate all'Agenda per lo sviluppo sostenibile; contribuire alla definizione di una strategia italiana per il conseguimento degli Sdgs (anche utilizzando strumenti analitici e previsivi che aiutino la definizione di politiche per lo sviluppo sostenibile) e alla realizzazione di un sistema di monitoraggio che consenta di valutare i progressi dell'Italia verso gli Sdgs.

ASviS riunisce attualmente oltre 270 tra le più importanti istituzioni e reti della società civile, quali: associazioni rappresentative delle parti sociali, reti di associazioni che si occupano di specifici Obiettivi di sviluppo sostenibile; associazioni di enti territoriali; università e centri di ricerca; associazioni di attori attivi nei mondi della cultura e dell'informazione; fondazioni e reti di fondazioni; soggetti italiani appartenenti ad associazioni e reti internazionali attive sui temi dello sviluppo sostenibile. Il portavoce è Enrico Giovannini. Il sito è: www.asvis.it.

- Forum Disuguaglianze Diversità (ForumDD)

Nato nel 2018, il Forum Disuguaglianze Diversità è un *think and do*, un'alleanza culturale e politica fra otto organizzazioni di cittadinanza attiva (ActionAid, Caritas Italiana, Cittadinanzattiva, Dedalus cooperativa sociale, Fondazione Basso, Fondazione di comunità di Messina, Legambiente, Uisp) e un gruppo di ricercatori. Il Forum mira a disegnare politiche pubbliche e azioni collettive che riducano

le disuguaglianze economiche, sociali e di riconoscimento, aumentino la giustizia sociale e favoriscano il pieno sviluppo di ogni persona in coerenza con l'articolo 3 della Costituzione italiana. È guidato da un gruppo di coordinamento, presieduto da Fabrizio Barca. Il Forum mette in atto politiche pubbliche e azioni collettive per la giustizia sociale, lavora con le comunità per realizzare progetti pilota, costruisce dialogo fra progetti territoriali e proposte di sistema e diffonde idee, proposte, dati e analisi sulle disuguaglianze.

Nel 2019, il Forum ha pubblicato il Rapporto *15 proposte per la giustizia sociale*, idee per trasformare i principali meccanismi che determinano la formazione e la distribuzione della ricchezza nel nostro Paese, così da diminuire le disuguaglianze oggi esistenti. L'obiettivo, in particolare, è quello di modificare il cambiamento tecnologico, la relazione fra lavoratori e lavoratrici e chi controlla le imprese e il passaggio generazionale della ricchezza stessa. Nel 2020 dallo sviluppo delle *15 proposte per la giustizia sociale* è scaturito il volume *Un futuro più giusto. Rabbia, conflitto e giustizia sociale*, curato da Fabrizio Barca e Patrizia Luongo e pubblicato dal Mulino. Il sito è: www.forumdisuguaglianzediversita.org.

259 Il capitolo è stato scritto nel giugno 2020, successivamente all'introduzione del Rem nel decreto «Rilancio» e prima che fossero resi noti dati sul suo utilizzo.

260 In appendice al capitolo si trovano due schede di presentazione di Forum e ASviS.

261 Dato riferito al novembre 2019.

262 Gori, C. (2020), *Convincere la politica, riformare le politiche. Interrogativi a partire dal Reddito di Emergenza*, in «Il Menabò di etica ed economia» (www.eticaeconomia.it), 15 giugno.

263 Cfr. Barca, F., Gori, C., con il Forum Disuguaglianze Diversità (2020), *Una protezione sociale universale per affrontare subito l'emergenza. Proposte costruttive per il confronto in Parlamento e nel Paese*, Roma, 16 marzo.

264 Forum Disuguaglianze Diversità, ASviS (2020), *Curare l'Italia di oggi, guardare all'Italia di domani. Proposta per rendere universale la protezione sociale contro la crisi*, Proposta elaborata da un gruppo di lavoro coordinato da Gori, C., 30 marzo.

265 Per chiarezza espositiva, nel capitolo mi concentro esclusivamente sulla vicenda del Rem.

266 Sul sito del Forum Disuguaglianze Diversità è disponibile un archivio contenente l'insieme dei documenti prodotti e della rassegna stampa riferita alla campagna per il Rem; cfr. <https://www.forumdisuguaglianzediversita.org/reddito-di-emergenza-i-passi-della-proposta/>.

267 Howlett, M., Ramesh, M. (2003), *Come studiare le politiche pubbliche*, Il Mulino, Bologna. Le fasi del ciclo di vita di una politica pubblica sono già state trattate nel cap. 4.

268 Si tratta delle uniche fasi terminate nel momento in cui scrivo.

269 Si veda, ad esempio, l'articolo pubblicato sul diffuso blog di politica «Huffington Post», nel quale il coordinatore della segreteria del Pd (Oddati) e il responsabile economico (Felice) dichiaravano di sostenere la proposta: Oddati, N., Felice, E. (2020), *Nel decreto di aprile un maggiore aiuto ai lavoratori autonomi e l'estensione del reddito di cittadinanza a chi è in difficoltà*, 4 aprile (https://www.huffingtonpost.it/entry/nel-decreto-di-aprile-un-maggiore-aiuto-ai-lavoratori-autonomi-e-lestensione-del-reddito-di-cittadinanza-a-chi-e-in-difficolta_it_5e885e23c5b6cbaf2829c630). All'epoca si parlava di decreto «di aprile» perché si pensava che quello che è stato poi presentato il 19 maggio, appunto il decreto «Rilancio», sarebbe arrivato entro la fine del mese precedente. Successivamente la Direzione del Pd si esprime a favore della proposta.

270 Il testo iniziale del decreto era decisivo perché – data l'urgenza imposta dalla pandemia – risultava evidente che non vi sarebbe stato il tempo per apportare modifiche sostanziali nella successiva discussione parlamentare.

271 ForumDD, ASviS, Gori, C. (2020), *La proposta di un Reddito di Emergenza (Rem) contro la crisi: un bilancio*, 3 giugno.

272 Dico «sostanzialmente raggiunto» perché – secondo le elaborazioni di Irpet Toscana – il 18% delle famiglie appartenenti al primo decile di reddito (il più basso) sono rimaste prive di qualunque copertura; cfr. Maitino, M.L., Ravagli, L., Sciclone, N. (2020), *Il Reddito di emergenza e la missione di non lasciare nessuno indietro*, in «Welforum», 30 giugno.

273 Mentre nel corso del libro ho esaminato le scelte concernenti la lotta alla povertà prendendo in considerazione molteplici fattori – contesto, attori politici e istituzionali in campo e altro – qui mi concentro prevalentemente sulle questioni riguardanti la nostra coalizione. Infatti, dovendo scrivere queste pagine immediatamente dopo l'introduzione della nuova misura, si tratta degli unici punti sui quali ho alcune idee già formate.

274 Per conoscerle – in quella che era la prima fase della pandemia e quando ancora i materiali disponibili su quanto avveniva all'estero erano relativamente limitati – fu decisivo il contributo di Valentina Barca, studiosa e consulente di politiche sociali molto impegnata a livello internazionale.

275 Abbiamo elaborato un'ipotesi di testo solo in maggio, ma come proposta di modifica – perlopiù inascoltata – alla bozza di decreto circolante. Peraltro, mi ha colpito notare come alcuni aspetti del Rem previsti dal decreto e discordanti dalla proposta originaria siano proprio quelli sui quali il nostro lavoro di dettaglio è stato più debole.

276 I processi politici che hanno portato all'introduzione del Rei e del Rdc, invece, sono stati anomali nell'esperienza italiana, seppure per motivi opposti (cfr. capp. 4 e 5).

277 L'Indicatore della situazione economica equivalente (Isee) è uno strumento utilizzato per misurare la condizione economica delle famiglie. Si tratta di un indicatore che tiene conto del reddito, del patrimonio e delle caratteristiche del nucleo familiare (per numerosità e tipologia). Le altre previsioni della proposta tese a massimizzare l'accessibilità ma non assunte dal decisore riguardavano la predisposizione di una campagna informativa (poi avviata solo nella seconda metà di luglio) e la sostituzione del Reddito di cittadinanza con il Rem – nella sua fase di vigenza – per i nuovi richiedenti (così da avere una misura contro la povertà e non due, peraltro dai confini poco chiari, come effettivamente avvenuto).

278 Infatti, bisognava compilare un modulo estremamente agile, nel quale

autocertificare che si rientra nei criteri previsti, riguardanti principalmente il livello del reddito, del patrimonio e dell'Isee.

279 L'Isee viene abitualmente predisposto per definire l'accesso e/o la compartecipazione alla spesa nei servizi pubblici. Dunque, avere un Isee aggiornato significa solitamente essere già beneficiari di misure di welfare pubblico.

280 Si trattava di 15.000 euro; si ricordi che i valori Isee non corrispondono a quelli monetari.

281 Ranci Ortigosa, E. (2020), *Decreto Rilancio e welfare*, in «Welforum» (www.welforum.it), 17 giugno.

282 Le diverse ragioni possibili elencate di seguito non sono necessariamente mutualmente escludenti poiché a influire potrebbero essere state più d'una contemporaneamente. Il ragionamento proposto qui è analogo a quello, contenuto nel cap. 8, in merito alla decisione del M5S di non prevedere un ruolo per i Comuni nell'accesso al Reddito di cittadinanza. Due categorie di motivazioni, interessi e ideali, sono le stesse mentre la terza differisce: lì era la confusione intorno alle scelte politiche, qui l'inerzia dell'amministrazione, dato il suo ruolo centrale in questa vicenda.

283 Bifulco, L. (2008), *Gabbie di vetro: burocrazie, governance e libertà*, Bruno Mondadori, Milano.

284 In particolare ForumDD, ASviS (2020), *L'introduzione del Rem: questioni aperte. Note sulla bozza del nuovo decreto*, 4 maggio.

Ringraziamenti

Il volume nasce da un'esperienza cominciata nel 2009, quando iniziai a ragionare sulla creazione di una lobby dei poveri italiana. Quest'idea, passata attraverso la proposta di una Nuova social card presentata con le Acli nel 2010, ha portato alla costituzione dell'Alleanza contro la povertà in Italia nel 2013. Ne sono stato il coordinatore scientifico dall'inizio sino al termine del 2019, momento in cui ho deciso di uscirne.

Quand'ero ragazzo sognavo di fare politica su temi concreti e utili ai più deboli, mettendo le competenze al servizio degli ideali e condividendo l'impegno con persone mosse dai miei stessi valori. Seppure attività di *advocacy*, elaborazione di proposte e coinvolgimento nel dibattito pubblico abbiano sempre affiancato il mio lavoro di studioso, regalandomi molte soddisfazioni, questo sogno ha trovato la sua realizzazione più compiuta nell'Alleanza. A permetterlo sono state le numerose persone e organizzazioni con le quali – tra fatiche, difficoltà e inevitabili conflitti – ho compiuto un cammino entusiasmante.

Ringrazio gli alleati – di nome e di fatto – che mi hanno accompagnato in questi anni: spendersi insieme a favore dei poveri è stato impagabile e mi ha permesso di imparare molto da voi. Desidero, dunque, dedicarvi il libro.

L'Alleanza

Il percorso dell'Alleanza è stato reso possibile dalle idee, dalla determinazione e dalla disponibilità di numerose persone e realtà sociali:

- Francesco Marsico e Andrea Olivero, quando l'Alleanza era solo un mio pensiero l'hanno fatto proprio, creando le condizioni perché diventasse realtà: senza di loro ciò non sarebbe mai avvenuto;

- i portavoce che si sono succeduti nel tempo, Gianni Bottalico (2013-2016) e Roberto Rossini (a partire dal 2016) hanno svolto efficacemente il loro compito in fasi diverse, con sagacia e passione;

- le 39 organizzazioni aderenti all'Alleanza hanno compiuto la scelta, tutto tranne che scontata, di unire le forze e le hanno dato sostanza nel corso degli anni;

- i componenti di queste organizzazioni prodigatisi, con ruoli differenti, per l'Alleanza. A partire dai tre che con particolare cura vi si sono dedicati durante l'intero periodo della mia permanenza: Lorenzo Lusignoli, Francesco Marsico e Massimo Novarino;

- l'elenco delle persone impegnatesi nell'Alleanza a livello nazionale, nel corso degli anni, è lungo e rischia, mio malgrado, di essere incompleto, ma non per questo voglio rinunciare a stenderlo. Le raggruppo in base alla realtà di appartenenza al

momento del loro coinvolgimento: Elisa Agolini, Vittoria Boni, Gianni Bottalico, Silvia Castelli, Giuseppe Davicino, Andrea Olivero, Roberto Rossini, Marta Simoni (Acli), Beatrice Costa, Luca Fanelli, Damiano Sabuzi, Marco De Ponte, Valentina Di Pietro, Elisa Visconti (ActionAid), Loreto Del Cimmuto, Paolo Di Giacomo, Oriano Giovannelli (Ali), Lamberto Baccini, Monia Giovannetti, Chiara Mincucci, Luca Pacini, Chiara Poli, Samantha Palombo (Anci), Luigi Borgiani, Umberto Ronga, Michele Tridente (Azione cattolica), Nunzia De Capite, Francesco Marsico, Don Marco Pagniello, Don Francesco Soddu (Caritas Italiana), Stefano Daneri, Rossana Dettori, Vera Lamonica, Nicola Marongiu, Giordana Pallone (Cgil), Maurizio Bernava, Pietro Cerrito, Andrea Cuccello, Ignazio Ganga, Lorenzo Lusignoli, Giovanna Ventura (Cisl), Riccardo Poli, Don Armando Zappolini (Cnca), Bruno Izzi, Daniela Pompei (Comunità di Sant'Egidio), Federico Baldelli, Matteo Bettoli, Marco Menni, Pierpaolo Prandi, Marco Venturelli (Confindustria), Anna Bancho, Annamaria Candela, Michele Colavita, Lorena Rambaudo, Rita Visini (Conferenza delle Regioni), Antonio Gianfico, Claudia Nodari (Federazione nazionale società di San Vincenzo de Paoli), Cristina Avonto, Caterina Cortese, Alberto Farneti, Luigi Pietroluongo (fio.PSD), Sabrina Granata, Marco Lucchini (Fondazione banco alimentare), Pietro Barbieri, Claudia Fiaschi, Maurizio Mumolo, Massimo Novarino (Forum nazionale del terzo settore), Daniele Frigeri (Jesuit social network), Carlo Cefaloni, Maria Voce (Umanità nuova-Movimento dei focolari), Matteo Delmonte, Raffaella Milano, Fosca Nomis, Arianna Saulini, Matteo Rebasani, Silvia Taviani (Save the Children), Carlo Fiordaliso, Francesco Maria Gennaro, Silvana Roseto, Valentina Verduni (Uil), Andrea Di Palma (Adiconsum), Giovanni Schiavone (Agci), Paolo Beni, Francesca Chiavacci, Gianluca Mengozzi (Arci), Bruno Perin (Associazione professione in famiglia), Claudio Calvaruso, Jean Tonglet (ATD-Quarto mondo), Sergio Daniotti, Paolo Gradnik (Banco farmaceutico), Gianni Salvadori (Conferenza nazionale delle misericordie d'Italia), Erica Battaglia (Croce rossa italiana), Andrea Pistono, Stefano Tabò (CSVnet), Don Giovanni D'Andrea (Federazione Scs), Vincenzo Falabella (Fish), Gianfranco Cattai (Focsiv), Giuseppe Tamburro (Fondazione banco delle opere di carità), Ivano Abbruzzi, Alessandra Pavani (Fondazione albero della vita), Dino Barbarossa, Giuseppina Colosimo (Fondazione Èbbene), Gabriella Raschi (Gvv Aic Italia), Marta Battioni (Legacoopsociali), Roberto Franchini (Piccola opera della divina provvidenza del Don Orione), Antonio Diella (Unitalsi);

- chi ha operato nei coordinamenti regionali dell'Alleanza, cominciando dai rispettivi responsabili, allo scopo di promuovere e verificare l'adeguata attuazione delle misure nazionali contro la povertà a livello locale;

- coloro i quali si sono dedicati ai monitoraggi degli interventi nazionali, a partire dai coordinatori dei gruppi di ricerca: Liliana Leone (monitoraggio del Sia), Francesca Carrera, Nunzia De Capite, Valentina Di Pietro e Luca Fanelli (monitoraggio del Rei). Il loro sforzo ha consentito, in assenza di attività analoghe realizzate dagli enti pubblici, di mettere a disposizione di tutti una disamina di tali esperienze basata sui dati;

- gli esperti non appartenenti a soggetti dell'Alleanza che hanno fornito un apporto cruciale alla costruzione del pensiero di cui la coalizione sociale si è fatta portatrice nel tempo. Queste persone hanno lavorato alla proposta del Reis, alcune anche a quella della Nuova social card che l'ha preceduta, e hanno poi fornito innumerevoli idee, spunti e suggerimenti nei periodi di elaborazione del Rei e del Rdc. Un gruppo ristretto, in particolare, ha offerto negli anni un contributo d'intelletto e di tempo la cui portata dall'esterno non è neppure immaginabile: Massimo Baldini, Maurizio Motta, Franco Pesaresi, Stefano Sacchi e Ugo Trivellato. Significativo è stato anche il ruolo degli altri esperti coinvolti: Gianluca Busilacchi, Davide Caselli, Emanuele Ciani, Fabio Dusio, Giovanni Gallo, Alberto Martini,

Daniela Mesini, Mattia Monti, Marcello Natili, Simone Pellegrino, Paolo Pezzana, Marcella Sala, Pierangelo Spano, Stefano Toso, Patrik Vesan e Nadir Zanini;

– la Fondazione Cariplo, che ha deciso di sostenerci ogniqualevolta abbiamo avuto bisogno di risorse per elaborare riflessioni e analisi;

– l'elenco sin qui stilato riguarda chi ha avuto legami formali con l'Alleanza. Innumerevoli, parimenti, sono state le persone non appartenenti a essa ma che, attraverso una molteplicità di strade, ne hanno sostenuto l'azione e gli obiettivi: esponenti politici delle maggioranze e delle opposizioni parlamentari così come dei Governi che si sono susseguiti negli anni, tecnici dei ministeri, giornalisti, esperti e docenti universitari, membri di ordini professionali e altri. Menzionarli tutti singolarmente sarebbe impossibile, ma bisogna ricordare che, senza i tanti «alleati dell'Alleanza», il suo operato avrebbe avuto assai meno rilievo di quanto effettivamente avvenuto.

Forum Disuguaglianze Diversità e ASviS

Nei primi mesi del 2020, quando il libro era pronto per la pubblicazione, l'Italia e il mondo sono stati sconvolti dalla diffusione del Covid-19. Forum Disuguaglianze Diversità e ASviS mi hanno chiesto allora di costruire insieme una proposta per la tutela del reddito nella prima fase della pandemia. Ne è nato un percorso di elaborazione e promozione di idee per le politiche pubbliche ben più breve ma non meno intenso di quello compiuto con l'Alleanza contro la povertà, narrato nell'ultimo capitolo.

Ringrazio Fabrizio Barca, leader del Forum, per avermi inizialmente coinvolto in questa avventura per me preziosa, e lui ed Enrico Giovannini, leader dell'ASviS, per averne condiviso tutti i passaggi con me. Desidero, inoltre, ringraziare i tanti componenti di ASviS e Forum con i quali ho portato avanti questo impegno e in particolare: Claudia Caputi, Nunzia De Capite, Marco De Ponte, Andrea Mornioli, Patrizia Luongo e Silvia Vaccaro. Ringrazio, inoltre, Valentina Barca per il ruolo cruciale svolto nella genesi di questo progetto.

Il libro

Il testo non avrebbe potuto vedere la luce senza il coinvolgimento di numerose persone nelle diverse fasi della sua elaborazione e scrittura:

a) precedenti versioni del manoscritto sono state lette e commentate da Paolo Barbieri, Fabrizio Barca, Nunzia De Capite, Gianfranco Marocchi, Francesco Marsico, Marcello Natili, Massimo Novarino, Ileana Piazzoni, Franco Pesaresi, Chiara Saraceno e Ugo Trivellato. Tutti vi hanno dedicato tempo, amicizia e acume, fornendomi preziosi suggerimenti dei quali spero di aver fatto buon uso;

b) ugualmente importanti sono stati i consigli di chi ho interpellato su specifiche questioni o parti del volume: Andrea Brandolini, Chiara Agostini, Marco Brunazzo, Alessia Donà, Tullia Galanti, Marco Giuliani, Elena Granaglia, Oriano Giovannelli, Ilaria Madama, Rino Nevola, Samantha Palombo e Simona Piattoni;

c) Rosemarie Tidoli, ancora una volta, ha curato con maestria la revisione e l'organizzazione di un mio scritto. Chiara Munari lo ha editato con precisione e Bernardo Armanni ha contribuito utilmente alla sua revisione;

d) Maurizio Ferrera, «alleato dell'Alleanza» della prima ora, ha pensato che Laterza fosse l'editore giusto per pubblicare questo libro e Giuseppe Laterza ne ha sposato l'idea;

e) tutta la casa editrice – innanzitutto Giovanni Carletti, ma anche Marianna Grazietti e altri – ha poi sostenuto e accompagnato la preparazione del volume nel modo migliore che un autore possa desiderare. Laterza era evidentemente nel mio destino poiché già qualche tempo fa ragionammo su un diverso testo da far uscire insieme, a partire da un suggerimento di Tito Boeri. Vi dovetti rinunciare per altri

impegni ma l'incontro con questo editore, per fortuna, era solo rinviato.